الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السِّر الوظيفي

« دراسة تطبيقية مقارنة »

دكتور

هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين

محامي بالنقض والدستورية والإدارية العليا

المركز القومي للإصدارات القانونية

The National Center for Legal Publications

الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي

دراسة تطبيقية مقارنة

الشفافية الإدارية والحفاظ على الأسرار الإدارية – الإطار الموضوعي للشفافية الإدارية – أنواع الشفافية الإدارية ومستوياتها وعناصرها ومجالاتها – مميزات الشفافية الإدارية، وسلبياتها، ومتطلباتها، ومعوقاتها – أحكام القضاء والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية – الإطار الموضوعي للسر الوظيفي – نطاق تجريم إفشاء السر الوظيفي – أنواع السر الوظيفي – أسرار الأفراد "الأشخاص الطبيعية" – أسرار الهيئات الإدارية "الأشخاص المعنوية" – أسرار الدفاع عن الدولة – أركان جريمة إفشاء السر الوظيفي – التطبيقات القضائية للسر الوظيفي – العلاقة بين الشفافية الإدارية والأسرار الوظيفية – الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد في ضوء المواثيق الدولية وأحكام القضاء – الإطار الموضوعي للفساد الإداري – خصائص ومظاهر ومقاييس الفساد الإداري – تقسيمات الفساد الإداري ونظرياته الفقهية – أسباب الفساد الإداري وآثاره – الجهود الدولية للترسيخ للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.

دكتور

هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين

محامي بالنقض والدستورية والإدارية العليا

الطبعة الأولى 2022

دار وليد للنشر والتوزيع والبرمجيات

المركز القومي للإصدارات القانونية

الفرع الرئيسي: 165 ش محمد فريد وسط البلد – القاهرة

Mob: 01115555760 – 01002551696 – 01224900337

Tel:002/02/23957807 – Fax: 002/02/23957807

Email: waliedbook@ gmail.com law_book2003@yahoo.com

www.publicationlaw.com

عنوان الكتاب: الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي دراسة تطبيقية مقارنة

اسم المؤلف : هشام عبد السيد الصافي

رقم الطبعة : الأولى

تاريخ الطبعة : 2022

رقم الإيداع : 2020/17906

الترقيم الدولي: 978-977-85780-0-3

ISBN 978-977-85780-0-3

9 789778 578003 >

عدد الصفحات : 435

المقاس : 17 × 24

دار وليد للنشر والتوزيع والبرمجيات

المركز القومي للإصدارات القانونية

الفرع الرئيسي: 165 ش محمد فريد وسط البلد - القاهرة

Mob: 01115555760 - 01002551696 - 01224900337

Tel:002/02/23957807 - Fax: 002/02/23957807

Email: waliedbook@ gmail.com law_book2003@yahoo.com

www.publicationlaw.com

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُصۡلِحُ عَمَلَ ٱلۡمُفۡسِدِينَ﴾

صَدَقَ ٱللَّهُ ٱلۡعَظِيمُ

[سورة يونس، الآية 81]

قال بن خلدون في مقدمته: " إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحاكم والمحكومين"[1].

(1) عبد الرحمن بن محمد ابن خلدون: مقدمة ابن خلدون، تحقيق: على عبد الواحد وافي، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، مصر، ط.9، 2019، ص67.

شكر وتقدير

- نتقدم بخالص الشكر والتقدير للمركز القومي للإصدارات القانونية ...
- على الجهد الذي بذله لإخراج هذا العمل على هذه الصورة المتميزة..
- **ونختص بالشكر السيد/وليد مصطفى**

  رئيس مجلس الإدارة
- راجين له التوفيق فيما ينشره المركز من إصدارات تسهم في نشر الثقافة والمعرفة القانونية.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

أضحت ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية تعانى كل دول العالم منها بشكل أو بأخر حسب فهي تختلف في حدتها، ومدى توغلها، والمجالات والأنشطة التي تظهر فيها بوضوح، حسب الأنظمة السياسية المختلفة التي تنتهجها هذه الدول، فالفساد حجمه، وأشكاله، وأنواعه تختلف في الدول الديمقراطية عنها في الدول الديكتاتورية المستبدة، وبالرغم من أن الاهتمام العالمي بمكافحة الفساد الإداري، والذي ظهر مردوده في العالم في العقدين الأخيرين، بإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003؛ إلا أن الفساد قديم قدم البشرية فهو موجود ومرتبط مع وجود الحياة الإنسانية على الأرض، وفي مختلف الحضارات الإنسانية التي مرت على البشرية؛ فنظرًا لخطورة الفساد نجده ذكر في القرآن الكريم؛ في خمسين موضعًا، وفي مناسبات مختلفة، تندد بالفساد، وتلوم المفسدين، وتبين خطورة الفساد، وعاقبته الوخيمة؛ وقد وجدت إشارات للفساد الإداري في بعض الأفكار الاقتصادية القديمة، فقد حرم أفلاطون الملكية على طبقة الحكام، كما حرم عليهم الزواج؛ وتكوين عائلات لحمايتهم من إغراءات الفساد؛ معتبرًا أن انحراف الحكام، وفسادهم إنما يتم بدافع من غريزة حب المال، أو الضعف العاطفي تجاه الأقارب؛ كما تناولت مقدمة ابن خلدون ظاهرة الفساد الإداري الذي يقع من أصحاب الدولة، ووزرائهم، والكتاب، والشرطة، حيث يذكر أن الكثير من أصحاب الممالك، صاروا يفرون إلى دولة ثانية، بعد حصوله على المال من الدولة الأولى، واستمر الفساد في الانتشار إلى يومنا هذا، وتنوعت أشكاله، ومظاهره، واختلفت صوره وتطورت، من زمان لزمان زمن مكان لمكان.

ويرجع الاهتمام العالمي لمكافحة الفساد الإداري، لما له من آثار سلبية تؤدى إلى تدهور المجتمعات التي يصيبها في مختلف نواحيها، الإدارية، والاقتصادية،

والسياسية، ولما يمثله الفساد الإداري من انتهاك للقانون، والخروج على القيم والقواعد الأخلاقية السليمة للمجتمع، وينقسم الفساد الإداري في أي مجتمع إلى فساد الحاجة Corruption of Need، وفساد الجشع Corruption of Greed، وتحت هاتين الصورتين تظهر اشكال عديدة للفساد، ومتنوعة منها: الرشوة ، والمحسوبية، والابتزاز، والاكراه، والاختلاس، والتواطؤ، علاوة على المحاباة أو التمييز، وما يتضمنه ذلك من تهاون في تطبيق معايير الكفاءة، واستبدال المعايير الموضوعية بمعايير شخصية؛ ولما كان الفساد الإداري ظاهرة متشعبة، ومعقدة، وتختلف وسائله في الزحف داخل المجتمعات، وإعادة انتاج نفسه؛ فإن سياسة مواجهته ليست باليسيرة، وفي هذا الإطار تتعدد الحلول التي تبنتها الدول لمكافحة الفساد الإداري بكافة اشكاله؛ فبعض الدول تبنت وضع استراتيجيات وطنية لمئات من المقاييس الإدارية، والقانونية، لقياس مستوى الفساد الإداري في مختلف أنشطة الدولة للوصول إلى سبل لحصاره ومكافحته؛ ودول أخرى تبنت سياسة تهدف إلى تعزيز الشفافية والنزاهة وتعظيم المساءلة في النظام الإداري للدولة؛ بينما نجد دول آخري تبنت وضع خطط لتطوير البنية التشريعية ومواءمتها مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية في هذا الشأن؛ ويعد ارتفاع مؤشر الفساد الإداري في أي دولة دليل على عدم فعالية الرقابة، وغياب القانون وعدم تفعيل نصوصه في هذه الدولة، والعكس صحيح فكلما انخفض مؤشر الفساد الإداري في أي دولة ؛ عَد ذلك دليلًا على وجود رقابة فعالة في هذه الدولة، وأن مبدأ المشروعية يطبق بها، وأن هناك ديمقراطية حقيقية، ومشاركة حقيقة من المواطنين، وأن القضاء، والأجهزة الرقابية تعمل بها دون تدخل من أحد ، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، وهو بالطبع ما يساعد ويساهم في رفع من أسهم الدولة في المحافل الدولية، ويساعدها على جذب الاستثمارات، والأموال، وتسارع وتيرة معدلات التنمية فيها.

وتعد الشفافية الإدارية، وحرية تداول المعلومات، وتفعيل الحق في الإفصاح من أهم آليات مكافحة الفساد الإداري في الدول، فالشفافية تعنى: الوضوح التام، والعلانية المطلقة في كل الممارسات التي تقوم بها، وبما يتعارض بالطبع مع مفهوم السر الإداري أو الوظيفي، والذي يؤسس لانغلاق الإدارة على نفسها، من خلال منع الإفصاح عن البيانات، والمعلومات التي تملكها، وبالطبع الشفافية الإدارية عكس

السر الإداري، فالشفافية ترسخ لمبدأ المساءلة، والرقابة الذاتية، والمجتمعية مما يحد ويقلص من حالات الفساد الإداري؛ بينما السرية ترسخ للفساد الإداري بكل صوره واشكاله؛ ولذلك نجد أن اغلب دول العالم الآن ترسخ لحرية تداول المعلومات، والشفافية من خلال نصوص دستورية، بل ومن خلال قوانين كاملة ترسخ لذلك في مكافحتها للفساد، وتعظيم قيم النزاهة، والحكم الرشيد، والمساءلة داخل المجتمع، وفى إطار تفعيل حقوق الإنسان، ومكافحة الفساد الإداري؛ وهو ما يظهر في تقرير نشرته مجلة Fringe، عن حرية تداول المعلومات حول العالم، في عددها الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2012 ؛ من أن هناك حوالي (93) دولة أقرت قوانين تنظم ذلك الحق حول العالم، وأن (180) منظمة شبه حكومية حول العالم، وثلاثة منظمات دولية أقرت حرية تداول المعلومات في نظامها الأساسي؛ وتعد الأردن أول دولة عربية أقرت قانون ينظم حرية تداول المعلومات، والحق في الإفصاح، وذلك في عام 2007.

أهمية الدراسة :

يتعارض ويصطدم الفساد الإداري دائمًا، بعدد من المفاهيم منها الشفافية الإدارية، والنزاهة والمساءلة؛ وذلك لكون الشفافية الإدارية تقوم علي توافر المعلومات التي تتعلق بالسياسات، والنظم، والقوانين، والقرارات، واللوائح لكافة المواطنين، وهو بالطبع يخدم، ويساعد في مساءلة الموظفين، وأصحاب المناصب والنفوذ داخل الدولة، عما يقترفونه من أعمال بالمخالفة للقوانين واللوائح والقرارات الإدارية"؛ وتفعيل مفهوم النزاهة والرقابة الذاتية في أعمال الموظفين العموميين، والتي تتكامل جميعها مشكلة جبهة لمكافحة الفساد الإداري؛ ونظرًا لأنه من مظاهر التخلف الإداري في الوطن العربي بشكل عام، فيما يتعلق بالشفافية الإدارية ، من وجود نقص شديد في الإحصاءات والمعلومات حول النشاط الإداري للدولة، وحتى إن وجدت تلك الإحصاءات تكون قديمة وغير دقيقة، مع اصطدام الشفافية الإدارية بما يطلق عليه السر الإداري الوظيفي، مما يضيق، ويحد، ويحجم من فرص مكافحة الفساد الإداري، فلا مكافحة حقيقة للفساد الإداري، دون وجود شفافية إدارية، وبيانات دقيقة متوافرة بشكل دوري، وعصري مواكبة لكل

ما يحدث داخل الدولة من أعمال، ومشروعات، وقرارات، مما يتيح المساءلة القانونية والشعبية للمسئولين، ويضعهم تحت رقابة مستمرة تتيح منع الفساد الإداري، أو على الأقل تقليل خطورته والحد منها. وهو ما لا يتوافر حتى الآن في أغلب الدول العربية، حتى الدول التي ورد بدساتيرها نصوص ترسخ لحرية تداول المعلومات، أو التي أصدرت قوانين تنظم حرية تداول المعلومات، والشفافية الإدارية، لا زالت بعيدة كل البعد عن تطبيق الحقيقي، لهذه النصوص بشكل جدي يكافح الفساد الإداري.

أهداف الدراسة:

تستمد الدراسة اهميتها من خلال تعرضها للجوانب التالية:

1- ماهية الفساد الإداري.
2- ماهية الشفافية الإدارية.
3- التعرف على المفاهيم، والمصطلحات المقارية للشفافية الإدارية.
4- ماهية الاسرار الإدارية.
5- التعرف على حدود السر الوظيفي.
6- العلاقة بين الشفافية الإدارية والاسرار الإدارية.
7- العلاقة بين الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.
8- التعرف على دور الاتفاقيات الدولية في مكافحة الفساد الإداري، والتكريس للشفافية الإدارية
9- الوقوف على دور القضاء الدولي، والمصري في الترسيخ لفكر الشفافية الإدارية، ودوره في مكافحة الفساد الإداري.
10- الوقوف على دور القضاء الدولي، والمصري في وضع الحدود لما يعد سرًا وظيفيًا، ولما لا يعد كذلك، وبالتالي يجوز نشره وإعلانه.
11- التعرف على دور منظمات المجتمع المدني الدولية في مكافحة الفساد الإداري، والتكريس للشفافية الإدارية.
12- التعرف على المتطلبات اللازمة لمكافحة الفساد الإداري، تحقيق الشفافية الإدارية، وحرية الإفصاح عن المعلومات.

ما يحدث داخل الدولة من أعمال، ومشروعات، وقرارات، مما يتيح المساءلة القانونية والشعبية للمسئولين، ويضعهم تحت رقابة مستمرة تتيح منع الفساد الإداري، أو على الأقل تقليل خطورته والحد منها. وهو ما لا يتوافر حتى الآن في أغلب الدول العربية، حتى الدول التي ورد بدساتيرها نصوص ترسخ لحرية تداول المعلومات، أو التي أصدرت قوانين تنظم حرية تداول المعلومات، والشفافية الإدارية، لا زالت بعيدة كل البعد عن تطبيق الحقيقي، لهذه النصوص بشكل جدي يكافح الفساد الإداري.

أهداف الدراسة :

تستمد الدراسة أهميتها من خلال تعرضها للجوانب التالية:

1- ماهية الفساد الإداري.
2- ماهية الشفافية الإدارية.
3- التعرف على المفاهيم، والمصطلحات المقاربة للشفافية الإدارية.
4- ماهية الاسرار الإدارية.
5- التعرف على حدود السر الوظيفي.
6- العلاقة بين الشفافية الإدارية والاسرار الإدارية.
7- العلاقة بين الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.
8- التعرف على دور الاتفاقيات الدولية في مكافحة الفساد الإداري، والتكريس للشفافية الإدارية
9- الوقوف على دور القضاء الدولي، والمصري في الترسيخ لفكر الشفافية الإدارية، ودوره في مكافحة الفساد الإداري.
10- الوقوف على دور القضاء الدولي، والمصري في وضع الحدود لما يعد سرًا وظيفيًا، ولما لا يعد كذلك، وبالتالي يجوز نشره وإعلانه.
11- التعرف على دور منظمات المجتمع المدني الدولية في مكافحة الفساد الإداري، والتكريس للشفافية الإدارية.
12- التعرف على المتطلبات اللازمة لمكافحة الفساد الإداري، تحقيق الشفافية الإدارية، وحرية الإفصاح عن المعلومات.

إشكالية الدراسة :

تعانى كل دول العالم من ظاهرة الفساد الإداري، والتي تختلف درجته من دول إلى آخري حسب أسبابه وعوامله التي يصعب التمييز بينها، والتي تختلف درجة شمولها من مجتمع لآخر، فمنها ما يرجع إلى تضخم الأجهزة الإدارية، والاهمال واللامبالاة، وغياب التنسيق بين الموظفين العموميين، وعدم المرونة والمحاباة والمحسوبية، والمركزية الإدارية الشديدة، وقد شغل دول العالم، والمؤسسات الدولية مسألة كفية مكافحة الفساد الإداري، والآليات التي من خلالها يمكن مكافحة الفساد الإداري، والتي ظهر منها برامج النزاهة، والشفافية الإدارية، وما اتخذته بعض المؤسسات الدولية مثل: البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وصندوق النقد الدولي من فرض شروط مكافحة الفساد الإداري، وتحقيق النزاهة والشفافية الإدارية لمنحهم المساعدات الدولية وتمويلها؛ وبالطبع دول العالم تسعى بقوة لتتبني هذه السياسات ليس فقط للحصول على مساعدات الجهات الدولية، بل ولما يمثله استشراء الفساد الإداري من خطر على الأمن الوطني، وبصفة خاصة علي الأمن الاجتماعي؛ فتأثير الفساد الإداري على اقتصاد الدولة، وكونه محفزًا لزيادة معدلات البطالة، وتدنى دخول المواطنين، وانخفاض مستوى جودة الخدمة التي تقدم للمواطنين، إضافة إلي كونه عاملًا ضالعًا في نهب ثروات الدولة، وإساءة استخدامها واهدارها، كل ذلك يؤدى إلى زيادة معدلات الجريمة، ونشر الفوضى داخل الدولة، كما يؤثر على الأمن الوطني الخارجي للدولة.

تساؤلات الدراسة :

حاولت هذه الدراسة الإجابة على عدد من التساؤلات منها مفهوم الشفافية الإدارية، والمفاهيم المرتبطة بها، تاريخ بداية استخدام مصطلح الشفافية الإدارية؟!؛ وما هي العلاقة بين الشفافية الإدارية، والسر الوظيفي؟!؛ وما هي حدود السر الوظيفي ونطاقه، وما يمكن أن يفصح عنه، وحالات سقوط السرية عنه ؟!؛ وما هو دور القضاء الدولي والوطني في تحديد حدود ونطاق السر الوظيفي ؟!؛ وما هي الإيجابيات والسلبيات المترتبة على التكريس لمبدأ الشفافية الإدارية؟!؛ وما هي المعوقات التي تقف عقبة في طريق التكريس لمبدأ الشفافية الإدارية؟!؛ وهل لعب

القضاء الدولي والوطني دورًا في التكريس للشفافية الإدارية؟!؛ وما هو الفساد الإداري ؟!؛ وما هي صور الفساد الإداري؟!؛ وما هي خصائصه؟!؛ وكيف رسخت الاتفاقيات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني الدولية لمكافحة الفساد الإداري، وللشفافية الإدارية؟!؛ وما هي العلاقة بين الشفافية الإدارية، ومكافحة الفساد الإداري؟!؛ وما هو الوضع في مصر قبل ثورتي يناير 2011– يونيو 2013، وبعدهما في مكافحة الفساد الإداري، والتكريس للشفافية الإدارية وحرية تداول المعلومات؟!؛ وماهي الآليات المطلوبة لمكافحة الفساد الإداري؟!؛ وهل يوجد في مصر قانون يرسخ للشفافية الإدارية، وحرية تداول المعلومات؟!.

منهج الدراسة :

نظرًا لأن المنهج – بوجه عام – هو الطريق الذي يسلكه العقل الإنساني سعيًا وراء الحقيقة؛ وانطلاقًا من خصوصية موضوع الدراسة وأهميته، ونظرًا لكثرة، وتشعب المسائل التي يثيرها موضوع الدراسة، لجئنا لاستخدام عدد من المناهج العلمية، تتكامل فيما بينها بهدف إثراء موضوع الدراسة، والإلمام بكافة جوانبه وتفاصيله، ومن أجل تحقيق هذه الغاية قد اتبعنا عدة مناهج للبحث، منها المنهج التاريخي للتأريخ لبعض جوانب لبحث، والمنهج التحليلي للوصول للمتطلبات اللازمة لتحقيق الهدف من الدراسة، والمنهج المقارن لتوضيح ما قررته دول العالم في مجال موضوع البحث، والمنهج التطبيقي باعتبار أن الهدف من الدراسة مناقشة موضوع قابل للتطبيق، ومن خلال القاء الضوء على بعض أحكام القضاء الدولي، والوطني فيما تثيره موضوعات البحث، ودور تلك الأحكام في وضع الحدود والنطاق القانوني لها.

خطة الدراسة :

تناول الدراسة موضوع البحث من خلال الخطة البحثية المكونة من بابين كالآتي:

- **الباب الأول** : الشفافية الإدارية والحفاظ على الأسرار الإدارية.
- **الباب الثاني** : الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد في ضوء المواثيق الدولية وأحكام القضاء.

الباب الأول

الشفافية الإدارية والحفاظ على الأسرار الإدارية

الباب الأول

الشفافية الإدارية والحفاظ على الأسرار الإدارية

تمهيد وتقسيم:

الشفافية الإدارية؛ تعنى أن كل شيء يكون متاح ومرئي للجميع؛ في حين أن السر الوظيفي؛ يعنى الكتمان وعدم البوح، وسيكون الموظف العام دائمًا بين اتجاهين متعارضين، اتجاه يدعوه كمواطن صالح في المجتمع، لمكاشفة المجتمع بما تحت يديه من أسرار مؤتمن عليها تفضح الفساد وتكشفه؛ واتجاه آخر يضعه تحت مقصلة المساءلة القانونية إذا قام بكشف ما لدية من اسرار تحصل عليها بسبب أو بمناسبة وظيفته؛ إلا أنه يوجد داخل ثنايا القواعد قانونية التي تجرم افشاء السر الوظيفي، قواعد قانونية تزيل عن فعل الإفشاء للسر الوظيفي صفة التجريم، وتصبح معه، واقعة الإفشاء مباحة، وهذه القواعد التي تزيل عن واقعة الإفشاء للسر الوظيفي التجريم، تنحصر في حماية المصلحة العامة، أو حماية صاحب السر، والمؤتمن عليه معًا؛ كما أن بعض الدول أصدرت تشريعات خاصة مستقلة تنظم الشفافية الإدارية في مواجهة السر الوظيفي؛ وهو ما سنحاول توضيحه في الآتي:

- **الفصل الأول** : الإطار الموضوعي للشفافية الإدارية.
- **الفصل الثاني** : الإطار الموضوعي للسر الوظيفي.

الفصل الأول

الإطار الموضوعي للشفافية الإدارية

الفصل الأول

الإطار الموضوعي للشفافية الإدارية

تمهيد وتقسيم:

كلمة شفاف أو شفافية تسللت إلى مفردات المواطنين من خلال السياسيين وكتاب السياسة، كقيمة عامة يمكن للمجتمع أن يتبناها لمكافحة الفساد، وكمرادف للحكم الرشيد وانفتاح الحكومات على المواطنين واتخاذ قراراتها من خلال تفويض غير مباشر من المواطنين؛ إلا أن الشفافية دائمًا ما تصطدم بخصوصية العمل الحكومي وما يتم فيها بسرية قد يؤدى نشرها لتعرض أمن الدول للخطر، وسنحاول توضيح هذه الفكرة وكيفية الموازنة بين الأسرار الحكومية، والشفافية فيما يلي:

- **المبحث الأول** : ماهية الشفافية الإدارية.
- **المبحث الثاني**: أنواع الشفافية الإدارية ومستوياتها وعناصرها ومجالاتها.
- **المبحث الثالث**: أحكام القضاء والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية.

المبحث الأول

ماهية الشفافية الإدارية

تعتبر الشفافية الإدارية (الحق في المعرفة والحصول علي المعلومة)، وهى بذلك تعد الوجه الآخر لحرية الرأي والتعبير، فهي الهواء اللازم لكى تستطيع أن تتنفس حرية الرأي والتعبير، وتؤدى دورها داخل المجتمع، والذي إذا تأثر أو أختل تأثرت هذه الحرية بالتبعية، فحرية الرأي والتعبير، وحرية الحصول علي المعلومات صنوان لا ينفصلان ومرتبطان ارتباط لزوم، فلا معنى لتقرير حرية الرأي والتعبير، دون تقرير الحق في الحصول علي المعلومات، إذا لا يمكن تكوين العقيدة أو الفكر دون معلومات[1]؛ ولعل هذا ما دفع المجلس الأوربي في مؤتمره الذي عقد في 28 سبتمبر 1977 لبحث السبل الكفيلة لحماية الأفراد تجاه الإدارة، والذي أقر عدد من الحلول كان أبرزها ضرورة إلزام الجهات الإدارية في دول الجماعة الأوربية بتسبيب قراراتها، وجوب كفالة حرية الحصول على الوثائق الإدارية باعتبارها أحد الحقوق الأساسية للإنسان في الوقت الحالي[2].

- **المطلب الأول :** الإطار المفاهيمي للشفافية الإدارية.
- **المطلب الثاني :** المصطلحات والمفاهيم الإدارية المتداخلة مع الشفافية الإدارية.

---

(1) مجدي محب حافظ: الحماية الجنائية لأسرار الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1997، ص519؛ يسري حسن القصاص: الضوابط الجنائية لحرية الرأي والتعبير دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص143.

(2) محمد باهى ابو يونس: التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية في التشريع الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002، ص10.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للشفافية الإدارية

يعبر مصطلح الشفافية الإدارية، في الوهلة الأولي، عن ضرورة إطلاع المواطنين على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء، وحكومات، ووزارات، وكافة المعنيين في مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة التي تتسم بالغموض، وعدم مشاركة المواطنين فيها بشكل واضح[1].

الفرع الأول

الشفافية الإدارية لغة واصطلاحًا

يعد مصطلح الشفافية الإدارية من المصطلحات الحديثة نسبيًا التي أثارت الكثير من الجدل حولها، وحول مدلولها، وسنتعرض في هذا الوضع للجهود المبذولة للإحاطة بهذا المفهوم.

وعرفت الشفافية الإدارية لغويًا بأنها شفّافيّة: اسم؛ وشفَافيَة: قابليّة الجسم لإظهار ما وراءه، ويستعار للشّخص الذي يظهر ما يبطن، فيقال له: رجل ذو شفّافيّة تَحَدَّثَ بِشَفَافِيَّةٍ: بِوُضُوحٍ تَامٍّ؛ وشفافية السوق: وضوح أحوالها؛ شفَّفَ على يشفِّف، تَشْفيفًا، فهو مُشَفِّف، والمفعول مُشَفَّف، وشفَّف الشَّيءَ: رقّقه وضمّره، وشفّف التِّلميذُ على أقرانه: فاقهم، شَفَّفَهُ المَرَضُ: شَفَّهُ، هَزَلَهُ، أَضْعَفَهُ؛ وشَفَف: اسم مصدر شَفَّ، يَشِفُّ؛ والشَّفَفُ: الرِّقَّةُ والنُّحول؛ والشَّفَفُ: الخفّة، شَفَفُ الحَالِ: رِقَّتُهُ، خِفَّتُهُ، شَفَفُ الشَّيْءِ: يَسِيرُهُ، قَلِيلُهُ إسْتَشَفَّ: فعل إسْتَشَفَّ المَسْأَلَةَ: تَأَمَّلَهَا وَنَظَرَ فِيهَا بِإِمْعَانٍ، وإسْتَشَفَّ لَهُ السِّتْرُ: ظَهَرَ لَهُ ما وَرَاءَهُ؛ وإسْتَشَفَّ مَا فِي الكَأْسِ: شَرِبَهُ كُلَّهُ، وإسْتَشَفَّ إِلَيْهِ: رَغِبَ فيهِ بِشَغَفٍ، واسْتَشَفَّ الشيءَ: أَبْصَرَهُ من خلال غيره؛ واستشفّ نوايا فلان: تبيّن، نفَذ إلى دخائل نفسه وأدرك كنهها؛

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر: الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص260.

واستشفّ الثوبَ: فتّش ما فيه من عَيْبٍ واستشف الكتابَ والأمرَ: بحثه وتبيَّنَ ما فيه؛ واستَشَفَّ الشَّرَابَ: استقصاه شُرْبًا؛ وشَفّاف: اسم: نَسيجٌ شَفّافٌ: رَقيقٌ، أيْ كُلُّ مَا رَقَّ فَظَهَرَ مَا وَرَاءهُ؛ ومَاءٌ شَفّافٌ: صَافٍ الشَّفّافُ: ما لا يحجب ما وراءه؛ وشعور شفّاف: يسهل تبيّنه وإدراكه؛ والشَّفّاف: في الطبيعة والفيزياء: مادّة تنفذ أشعّة الضَّوء كلها، ويمكن من خلالها تمييز الأشياء بوضوح؛ وشبه شفّاف: في الطبيعة والفيزياء: مادّة تنفذ منها أشعّة الضوء نفاذًا جزئيًا، ولا يمكن تمييز الأشياء من خلالها بوضوح[1]؛ وهي ترجمة للمصطلح الأجنبي(Transparence) الذي يعنى الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس في معرفة ما نقوم به بالضبط، أي ما يمكن الرؤيا من خلاله أو ما لا يمنع الرؤيا، وما لا يحجب أو يستر أو يمنع مثل الزجاج[2]؛ وفسرت معظم قواميس اللغة كلمة الشفافية بالوضوح،

---

(1) أنظر: فايزة عمايدية: مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي، الجزائر، 2013، ص15؛ طارق ماهر هاشم عمار: الرقابة الداخلية وأثرها في تعزيز الشفافية الإدارية في مؤسسات التعليم العالي قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارة، قسم إدارة الأعمال، جامعة الأزهر، فرع غزة، فلسطين، 2015، ص78؛ محمود إبراهيم أحمد إبراهيم الرزيقي: الشفافية كسلوك وظيفي وأثرها علي الأداء الإداري بالتطبيق علي الأمانة العامة لديوان الزكاة بالسودان (2002 – 2013)، رسالة دكتوراه، الخرطوم، السودان، 2015، ص23، 24؛ سعودي بن شباب عبد العالي الشلوي: الشفافية ودورها في الحد من الفساد الإداري دراسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2016، ص 13.

(2) أنظر:

Ida Koivisto: The Anatomy of Transparency: The Concept and its Multifarious Implications ،EUI Working Paper MWP 2016/09 ، European University Institute ،Printed in Italy ،2016 ،p2 ،available at: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41166/MWP_2016_09.pdf?sequence=1.

Transparency: An honest way of doing things that allows other people to know exactly what you are doing. It also means allowing light to pass though. (Longman Business English Dictionary ،2009 ،p. 559).

والصراحة، والنزاهة، وعدم الغش، والسماح للأخرين بمعرفة الحقيقة دون إخفاء أو تضليل أو تبديل للواقع أو محالة إظهار الأمور بصورة أفضل(1).

الفرع الثاني

مفهوم الشفافية الإدارية فقهًا

يطلق على الشفافية الإدارية عدد من المسميات منها الإدارة المفتوحة، والإدارة على المكشوف، والإدارة المرئية، والإدارة بالرؤية المشتركة، والإدارة التشاركية(2)، وقد وضع الفقه عدد من التعريفات للشفافية الإدارية كل تعريف تناولها من منظور معين، فمنهم من عرفها البعض فقهيًا بأنها: "المبدأ الذي يتيح للمتأثرين بقرار إداري أو تجاري أو خيري معرفة ليس فقط الحقائق الأساسية، ولكن معرفة آليات وإجراءات وأسباب اتخاذه"(3)، وعرفها البعض الأخر بأنها: "أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وذلك بأن تتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها بالإفصاح والعلانية والوضوح وبالتالي القدرة علي مساءلتها ومحاسبتها"(4)، وعرفها جانب آخر بأنها: "وضوح التشريعات وسهولة

---

(1) نعيمة محمد حرب: واقع الشفافية الادارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة – قسم إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011، ص10.

(2) فهيمة بن الكحل، كهينة ايت عمرواي: الشفافية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية – الجزائر، 2016، ص7.

(3) أنظر:
Oliver. w. Richard: What is Transparency? Publisher: McGraw-Hill; 1 edition (February 27 ،2004).New York.p.5.

(4) فهيمة بن الكحل، كهينة ايت عمرواي، مرجع سابق، ص 12؛ فارس بن علوش بادي السبيعي: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2010، ص15.

فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعاتها، ووضوح لغتها، ومرونتها وتطورها وفقًا للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وبما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات، ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع"[1]، كما عرفها جانب أخر بأنها: "حرية تدفق المعلومات بحيث تكون العمليات والمعلومات في متناول المواطنين"[2]، وعرفها جانب أخر بأنها: "أعلى قدر من إتاحة المعلومات المصرح بنشره سواء ذات الطابع الإيجابي أو السلبي بدقة فائقة، وفي الوقت الملائم، وبوضوح شديد للرأي العام؛ لدعم جميع القرارات العقلانية وردود الأفعال المنطقية تجاه المنظمة خلال خضوعها لعملية المحاسبة المجتمعية العامة لأعمالها، وسياساتها وقراراتها"[3]، وعرفها جانب

---

(1) انظر:

Armstrong ،Elia: Integrity Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends Regional and International Developments and emerging Issues .Economic social .affairs ، **edition** 2005،op.cit ،p17. **Khaled Alserhan**: Administrative Transparency in Public Secondary Schools in Jordan ،European Scientific Journal May 2016 edition vol.12 ،No.13 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e – ISSN 1857 – 7431،p.158. available at: https://www.researchgate.net/publication/305810006_Administrative_Transparency_in_Public_Secondary_Schools_in_Jordan/citation/download.

(2) انظر:

Koppal ،Tanuja: Demands for Transparency ،Genomic and Phonemics ،edition 2004 ،p6 ،available at: www.genpromag.com.
Mohammad Al-Mahayreh & Mohamohd A. ،Abedel-qader: Identifying the Impact of Administrative Transparency on the Administrative Corruption: A study on the Employees of Grand Amman Municipality ،Isra University ،Amman ،Jordan ،Advances in Management & Applied Economics ،vol. 5 ،no.2 ،2015،p.104. available at: https://pdfs.semanticscholar.org/8399/80c25a111c6680c52fd820073b431ff50f38.pdf

(3) انظر:

Rawlins ،Brad: Measuring the relationship between organization Transparency and EmployeeTrust.PulicRelationsJournal.Vol.2، No.2، 2008،p5، http: // www.prsa.org/prjournal/Vol.2،No.2/Ra wlins.pdf.

أخر بأنها:" استجابة الحكومة لحقوق المواطنين وغيرهم في الاطلاع علي المعلومات المتعلقة بأداء الحكومة وكيفية اتخاذ القرارات خاصة تلك التي لها علاقة بالشأن العام وتمس حياة المواطنين"[(1)]، وعرفها البعض من خلال المجال المستخدمة فيه الشفافية بأنها:" بأنها حرية تدفق المعلومات معرفةً بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء؛ ومن الناحية السياسية تعنى الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكن الناس من ملاحظة تصرفات السياسيين؛ أما محاسبيًا فقد عرفت بأنها تلك الكشوف التي تستعمل وتستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة؛ ومن الناحية المالية فقد عرفت بأنها إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العام"[(2)]؛ وعرفها البعض بأنها:" فلسفة ومناهج عمل تقوم على الوضوح، والعلانية، والدقة، والصراحة، والانفتاح في مختلف النشاطات، ومجالات العمل التي تتم بين مختلف المستويات الإدارية داخل الجهاز الحكومي، والأجهزة الحكومية المختلفة، وجمهور

---

(1) أنظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي: الإدارة بالشفافية لدي مديري مكاتب التربية والتعليم بمنطقة مكة المكرمة من وجهة نظر المديرين والمشرفين، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القري، المملكة العربية السعودية، 2013، ص 18؛ عبد الله بن سعد الغامدي: دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد، بحث مقدم للمؤتمر العلمي المنعقد في كلية العلوم الاستراتيجية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، خلال الفترة من 7 – 9 /11/ 1435هـ الموافق 2- 2014/9/4، ص10، متاح على شبكة الإنترنت على موقع: www.repository.nauss.edu.sa.

(2) علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية "أفكار للمناقشة"، بحث مقدم إلي المؤتمر الثالث للجمعية الجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، حول: المساءلة والشفافية المنعقد في العاصمة العمانية، مسقط خلال المدة من 21- 22 مارس 2009، ص5؛ طارق ماهر هاشم عمار، مرجع سابق، ص 79، 80.

أخر بأنها: " استجابة الحكومة لحقوق المواطنين وغيرهم في الاطلاع علي المعلومات المتعلقة بأداء الحكومة وكيفية اتخاذ القرارات خاصة تلك التي لها علاقة بالشأن العام وتمس حياة المواطنين"[1]، وعرفها البعض من خلال المجال المستخدمة فيه الشفافية بأنها: " بأنها حرية تدفق المعلومات معرفةً بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء؛ ومن الناحية السياسية تعنى الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكن الناس من ملاحظة تصرفات السياسيين؛ أما محاسبيًا فقد عرفت بأنها تلك الكشوف التي تستعمل وتستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة؛ ومن الناحية المالية فقد عرفت بأنها إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العام"[2]؛ وعرفها البعض بأنها: " فلسفة ومناهج عمل تقوم على الوضوح، والعلانية، والدقة، والصراحة، والانفتاح في مختلف النشاطات، ومجالات العمل التي تتم بين مختلف المستويات الإدارية داخل الجهاز الحكومي، والأجهزة الحكومية المختلفة، وجمهور

---

(1) أنظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي: الإدارة بالشفافية لدي مديري مكاتب التربية والتعليم بمنطقة مكة المكرمة من وجهة نظر المديرين والمشرفين، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القري، المملكة العربية السعودية، 2013، ص 18؛ عبد الله بن سعد الغامدي: دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد، بحث مقدم للمؤتمر العلمي المنعقد في كلية العلوم الاستراتيجية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، خلال الفترة من 7 – 9 /11/ 1435هـ الموافق 2- 2014/9/4، ص10، متاح على شبكة الإنترنت على موقع: www.repository.nauss.edu.sa.

(2) علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية "أفكار للمناقشة"، بحث مقدم إلي المؤتمر الثالث للجمعية الجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، حول: المساءلة والشفافية المنعقد في العاصمة العمانية، مسقط خلال المدة من 21- 22 مارس 2009، ص5؛ طارق ماهر هاشم عمار، مرجع سابق، ص 79، 80.

المواطنين بما لا يتعارض مع المصلحة العليا للدولة"(1)، وعرفت أيضاً بأنها "توفير بعض المعلومات الضرورية لأفراد المجتمع، وإطلاعهم على قوانين العمل، إلى العاملين أيضاً، وذلك عن طريق تعميمها وعلنيتها، بحيث لا يكون هناك عدم فهم للعمل، إلا بما يساهم في عدم معارضة الأفراد للتغيير"(2)، وعرفت أيضاً بأنها "عملية متعددة الأوجه تشمل قابلية تعميم المعلومات، لإتاحة كافة المعلومات عن عمل المنظمات الإدارية، بطريقة دقيقة، وفي الوقت المناسب، وبشكل متوازن لا لبس فيه، بغرض تعزيز القدرة على التفكير لدى الجماهير، ومساءلة المسؤولين عن هذه المنظمات عن سياساتهم وإجراءاتهم وممارساتهم"(3)، وعرفت أيضاً بأنها "تقاسم المعلومات والعلانية في وضع السياسات، والأنظمة، والتشريعات، وتحديد الإجراءات بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة، يحدد فيها المعلومات التي يجب نشرها بشكل مفصل، وتقديم المسؤولية القانونية في حالة عدم نشرها، على أن تكون هذه المعلومات كافية لفهم عمل الجهة الإدارية، ومراقبة أدائها، بحيث تكون في متناول أصحاب العلاقة وخاصة الكادر الإداري العامل فيها"(4).

ومن هذه التعريفات يتضح أنها لم توضح متى يمكن الحكم على المنظمات الإدارية بأنها شفافة؟!، وهل توفر المعلومات للمواطنين دون طلب منهم أم أنه يجب

---

(1) محمد فلاق، سميرة أحلام حنو: دور الشفافية الإدارية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري "تجارب دول"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسيبة بن علي – الشلف، الجزائر، العدد (1)، 2015، ص11.

(2) نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص11.

(3) أنظر:

Rawlins, B. L.: Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency, Journal of Public Relations Research, Vol. 21, 2009, p.75.

هاشم فوزي العبادي، ماجد هاشم عبود، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، المجلد الرابع عشر، العدد (2)، 2017، ص18.

(4) طارق ماهر هاشم عمار، مرجع سابق، ص80.

المواطنين بما لا يتعارض مع المصلحة العليا للدولة[1]، وعرفت أيضا بأنها: " توفير نفس المعلومات لجميع أفراد المجتمع، والقضاء على تباين الوصول إلى المعلومات، وذلك عن طريق توصيل معلومات متماثلة لم لا يستطيع الوصول إليها، مما يسهم في عدم معارضة الأفراد للتغيير"[2]؛ وعرفت أيضا بأنها: " محاولة متعمدة لتوفير نشرة قانونية لجميع المعلومات الإيجابية والسلبية عن عمل المنظمات الإدارية، وبطريقة دقيقة، وفى الوقت المناسب، وبشكل موازن لا لبس فيه بغرض تعزيز القدرة على التفكير لدى الجماهير، ومساءلة المسئولين عن هذه المنظمات عن سياساتهم وإجراءاتهم ومحاسبتهم"[3]، وعرفت أيضا بأنها: " تقاسم المعلومات، وعلانية، وصنع السياسات، والأنظمة، والتشريعات، وتحديد الإجراءات بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة، يحدد فيها المعلومات التي يجب نشرها بشكل مفصل ودقيق، والمسئولية القانونية في حالة عدم نشرها، على أن تكون هذه المعلومات كافية لفهم عمل الجهة الإدارية، ومراقبة أدائها، بحيث تكون في متناول أصحاب العلاقة وخاصة الكادر الإداري العامل فيها"[4].

ومن هذه التعريفات يتضح أنها لم توضح متى يمكن الحكم على السلطات الإدارية بأنها شفافة؟!، وهل توفر المعلومات للمواطنين دون طلب منهم أم أنه يجب

(1) محمد فلاق، سميرة أحلام حدو: دور الشفافية الإدارية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري " تجارب دول"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسيبة بن على – الشلف، الجزائر، العدد (1)، 2015، ص11.

(2) نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص11.

(3) انظر:

Rawlins, B. L: Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency. Journal of Public Relations Research, Vol. 21, 2009, p.75.

هاشم فوزي العبادي، ماجد هاشم عبود: مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، المجلد الرابع عشر، العدد (2)، 2017، ص18.

(4) طارق ماهر هاشم عمار، مرجع سابق، ص80.

للمواطنين السعي للحصول على المعلومة؟!، ولم توضح هل توجد معلومات مستثناة من الشفافية يمكن للسلطات الإدارية بالدولة حجبها أم أن كافة المعلومات يجب اتاحتها لجمهور المواطنين؟! كل هذه التساؤلات وغيرها لم تحسمها تعريفات الفقه للشفافية الإدارية[1]؛ **كما انه من خلال التعريفات السابقة نرى ان الشفافية الإدارية تتضمن ما يلي[2]:**

1- وضوح التشريعات والقوانين وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها، ومرونتها ووضوح لغتها، بحيث يسهل فهمها.

2- تبسيط الإجراءات ومرونتها، مما يسهل عملية إنجاز المعاملات بيسر وسهولة.

3- الانفتاح على الأطراف ذات العلاقة من خلال جعل المعلومات المتعلقة بالأنظمة والقوانين والقرارات والأعمال متاحة ومنظورة ومعروفة

4- تعزيز قيم الولاء والثقة بالمنظمة، بسبب وضوح آليات اتخاذ القرارات، وتقييم الأداء، والتخطيط.

5- تعزيز الدور الرقابي من كافة الأطراف ذات العلاقة على العمليات الإدارية في المؤسسة، مما سينعكس بالإيجاب على أدائها.

6- مفهوم الشفافية يرتبط ارتباطًا وثيقًا بأربع كلمات: المصداقية، والإفصاح، والوضوح، والمشاركة[3].

ويمكننا من التعريفات السابقة استخلاص تعريف لمفهوم الشفافية الإدارية يحاول تفادى النقص الوارد في التعريفات السابقة بتعريفها بأنها: " التزام يقع على

---

(1) انظر:
Anoeska Buijze: The Six Faces of Transparency ،This article is published in a peer-reviewed section of the Utrecht Law Review ، 2013; this article is a summary of the author's dissertation ،The Principle of Transparency in EU Law ،Utrecht University ،2013 ، p.2. available at: http://www.utrechtlawreview.org/

(2) خالد سعد برهم الحشاش: درجة تحقيق الشفافية الإدارية لدى مديري مديريات التربية والتعليم بمحافظات غزة وعلاقاتها بأداء العاملين فيها، رسالة ماجستير، كلية التربية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2014، ص14، 15.

(3) محمود إبراهيم أحمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص22.

عاتق السلطات الإدارية بالدولة بإشراك المواطنين في إدارة الشئون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين، من خلال التزام هذه السلطات باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازنتها ومداولاتها، وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها؛ وإعلانها عن طرق وإجراءات مساءلة المواطنين لممثلي الإدارة عند حدوث تقصير منهم أوجه القصور أو المخالفة؛ دون طلب من المواطنين مع تمكينهم من الاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام؛ مع اقتراح هذه السلطات الإدارية ودعمها لإصدار تشريع يحدد المعلومات المستثناة من مبدأ الشفافية ".

المطلب الثاني

المصطلحات والمفاهيم الإدارية المتداخلة مع الشفافية الإدارية

يعد مفهوم الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة، التي ما يزال يكتنفها الغموض، ولم تتضح معالمه بعد، رغم كثرة الحديث عنها في الوقت الحالي، والكتابات التي تناولت هذا المصطلح، والتي ربطت بينه بمفاهيم عديدة كالمصداقية، أو النزاهة، أو العدل، أو الوضوح، أو المكاشفة، أو الصراحة، أو بالدلالة على عكس الفساد الإداري، كما استعملته منظمة الشفافية العالمية، وغير ذلك من المعاني والالفاظ، كما ارتبط بمفاهيم أخرى مثل الديمقراطية، والمساءلة، والحاكمية، والتمكين، والحرية، وحقوق الإنسان؛ كما ارتبط بجميع العمليات الإدارية ووظائفها، فاصبح الحديث يدور حول شفافية التخطيط، أو شفافية التنظيم، أو شفافية التوجيه، أو شفافية التقييم، أو شفافية اتخاذ القرار؛ وورد كذلك في مسميات إدارية عديدة مثل الإدارة المفتوحة، والإدارة المكشوفة، والإدارة الحديثة، والإدارة بالرؤية المشتركة[1].

---

(1) مشرف بن على عبد الله العمري: درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات السعودية ومعيقاتها وطرق تحسينها كما يتصورها أعضاء هيئة التدريس فيها، رسالة دكتوراه، كلية التربية، جامعة أم القروي، المملكة العربية السعودية، 1434هـ- 2012 م، ص13.

الفرع الأول

المصطلحات الإدارية المتداخلة مع الشفافية الإدارية

هناك عدد من المفاهيم الحديثة في المجال الإداري، تتداخل مع مفهوم الشفافية الإدارية بشكل أو بأخر، خصوصًا مع ارتباطهم جميعًا بمكافحة الفساد الإداري، ومن هذه المفاهيم، مفهوم النزاهة، ومفهوم المساءلة، ومفهوم الحكم الراشد.

أولاً: مفهوم النزاهة لغة واصطلاحًا وفقهًا:

تعرف النزاهة لغويًا بأنها: " نَزَهَ: فعل، نَزَهَ نَزْهًا، نَزَهَ الدَّوابَّ: أبعدها عن الماء، ونَزُهَ: فعل: نَزُهَ يَنزُه، نزاهةً، فهو نَزِيه، نَزُه الشَّخصُ: تباعَد عن كلّ مكروهٍ وقبيح، نَزِهَ: فعل: نَزِهَ نَزَاهَةً، ونَزاهِيَةً فهو نَزِهٌ، ونَزِيهٌ، وهي نَزِهَةٌ، ونَزِيهةٌ، نَزِهَ المكانُ: بَعُدَ عن الريف وفساد الهواء، ونَزِهَ فلانٌ: تباعَدَ عن كلّ مكروه، ونَزِهَ الأرضُ: تَزَيَّنَتْ بالنَّبات، ونَزَّهَ: فعل: نَزَّهَ يُنزِّه، تَنْزيهًا، فهو مُنَزِّه، والمفعول مُنَزَّه، نزَّه نفسَه عن القبيح: أبعدَها عنه نَزَّهَهُ عن الشيء: أبعدَه عنه، ونزَّه أطفالَه: ذهب بهم إلى نُزْهة، ويقال رَجُلٌ نَزِهٌ: عَفِيفٌ، بَعِيدٌ عَنِ الشُّرُورِ، ومَكَانٌ نَزِهٌ: نَزِيهٌ، حَسَنُ الْمُنَاخِ، نَقِيُّ الْهَوَاءِ، وتَنَزَّهَ فِي حَدِيقَةِ الْمَدِينَةِ: خَرَجَ لِلنُّزْهَةِ فِيهَا، وتَنَزَّهَ عَنِ المفَاسِدِ: تَرفَّعَ عَنْهَا، بَعُدَ عَنْهَا، وتنزّه المؤمنُ عن بوله: (الفقه) تطهَّر من نجاسته، اسْتَنْزَهَ عن الشيء: تنزَّهَ عنه، واستنزه الرَّجلُ: طلب النزهة، أي الخروج إلى حيث الهواء النقيّ، واستنزه عن الشَّيء: بَعُد عنه وتصوّن، مُنَزَّهٌ عَنْ كُلِّ خَطَإٍ: مَعْصُومٌ، بَعِيدٌ؛ تَنْزِيهُهُ عَنْ كُلِّ الشَّوَائِبِ وَعَمَّا يُدَنِّسُهُ: إِبْعَادُهُ، تَقْدِيسُهُ، تَطْهِيرُهُ"؛ واصطلاحًا بأنها: "البعد عن السوء، وترك الشبهات، ترفع النفس وتباعدها عن كل قبيح ومعصية، والنزيه البعيد عن اللوم، وما قبح من الأخلاق، والرديء من الأفعال، والبعد عن الشر، والنزاهة ظاهرة تحكمها قوانين وقيم الأفراد والجماعات عبر الفاظ متعددة منها العفة والقسط والأمن والصلاح والاستقامة والتقوى؛ وتتحقق النزاهة من خلال منظومة من القيم للمحافظة على الموارد والممتلكات، واستئصال الفساد، ومنها الصدق والأمانة، وعدم الإضرار،

والقيم السامية لتحقق النزاهة الحسية والمعنوية ومكافحة كل أنواع الفساد"؛ وعرفت فقهًا بأنها:" منظومة القيم المتعلقة بالصدق، والأمانة، والاخلاص في العمل"[1]، وهي تعنى أيضا: "اكتساب المال من غير مهانة ولا ظلم وانفاقه في المصارف الحميدة"؛ وفي اللغة الإنجليزية Integrity تعنى أيضا: الصدق والشرف والاستقامة الشخصية في العمل، ورفض الكذب أو السرقة أو الخداع بأي شكل من الأشكال وتعنى الثقة وطهارة اليد[2]؛ وعرفت أيضا بأنها:" تعني خدمة المواطنين ونيل ثقتهم وهما غاية الوظيفة العامة، فإنه يتعين على الموظف العام أن يسعى إلى الحفاظ على ثقة المواطنين وتعزيزها والتأكيد على أهمية نزاهة الإدارة الحكومية، والعمل على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع؛ بألا يستخدم سلطاته ومنصبه أو يسمح باستخدامها بطريقة غير سليمة ، وأن يغلب المصلحة العامة على مصالحه الشخصية في حال نشوء تضارب بين هذه المصالح، وأن يكشف عن حالات الاحتيال وسوء الإدارة في حال اطلع ،عليها، وأن لا يكشف عن المعلومات الرسمية بطريقة غير صحيحة، أو يستخدمها لأغراض شخصية"[3].

ثانيًا: مفهوم المساءلة لغة واصطلاحًا وفقهًا:

تعرف المساءلة لغة بأنها:" جاءت من الفعل ساءلَ: فعل: ساءلَ يسائل، مُساءَلةً ، فهو مُسائِل ، والمفعول مُساءَلٌ، ساءَله عن أمر: استخبره عنه، سأله عنه، استعلمه عنه، مُساءَل: اسم: مُساءَل : اسم المفعول من ساءلَ، سأل فلانًا: حاسبَه تَسَاءَلَ النَّاس: سَأَلَ بَعْضُهُمْ بَعْضاً، وتساءل عن أمرٍ: سأل الرأيَ فيه، وساءل الرَّجل:

(1) انظر: فايزة عمايدية، مرجع سابق، ص20، ماجد بن سالم حميد الغامدي: النزاهة قيم وسلوك، شبكة الألوكة، 2017، ص22، ما بعدها.

(2) انظر: فهد بن عبد الرحمن الخريف: دور النظم الاجتماعية في تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد دراسة اجتماعية تحليلية، المجلة العلمية لجامعة الملك فيصل، السعودية، عدد خاص بمناسبة اليوم الدولي لمكافحة الفساد، 2017، ص40، 41.

(3) عبد الغفار عفيفي الدويك: الأساليب الحديثة المستخدمة في المؤسسات التعليمية في حماية النزاهة ومكافحة الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2013، ص9.

سأل نفسه بشكٍ وحَيْرَة تساءَل عمَّا سيقرِّر، والسَّأَّل: الكثير السؤال؛ ومَسؤول: اسم مفعول من سأَلَ، مُحاسَب، مَنْ تقع عليه تبعةُ عملٍ أو أمرٍ، كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ؛ مطلوبون للحساب، والمَسْئُولُ من رجال الدّولة: المنوطُ به عملٌ تقع عليه تبعته"؛ أما تعريفها اصطلاحًا فهو يثير العديد من الصعوبات حيث يتداخل مع مفاهيم أخرى كالمسئولية والرقابة، ويقصد بالمسئولية هيكل أو آلية المساءلة أو المحاسبة عن الأعمال والتصرفات التي يمكن أن يتأثر بها أطراف التعامل، وهو حال من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته، ويطلق عليها المساءلة "Accountability"؛ وتعرف المساءلة فقهًا بأنها: "واجب الموظفين العموميين سواء كانوا منتخبين أو معينين في تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم، وتفسيرهم لقراراتهم، ومدى نجاحاتهم في تنفيذها حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية، وأحكام القانون وأصول وقواعد العمل السليم"؛ وتعرف بأنها: "الطلب من المسئولين بتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم والأخذ بهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم، وقبولهم المسئولية عن الفشل وعدم الكفاية أو عن الخداع والغش"(1).

كما تعرف بأنها: "وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات من خلالها أن يتحملوا مسئولية أدائهم، مما يؤدى إلى اطمئنان من يتعامل معهم بأن الأمور تجرى للصالح العام، ووفق الأهداف المرسومة"؛ وعرفها البعض الأخر بأنها: "تعبر عن التزام منظمات الإدارة بتقديم حساب عن طبيعة ممارسات الواجبات المنوط بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظومات، وهى منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام"؛ وعرفها البعض بأنها: "مسئولية الفرد عن تحقيق نتائج محددة وفق معايير وأنظمة محددة، وفي حالة وجود أي خلل في أي من هذه العناصر فعلى الفرد الاستعداد للإجابة عن

---

(1) أنظر: فايزة عمايدية، مرجع سابق، ص19؛ حنان جيلاني: الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، 2014، ص28.

السؤال المتوقع " لماذا حدث ذلك""[1]؛ وعرفت المساءلة كذلك بأنها: "عبارة عن آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد الحكومية وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء"[2]؛ وهناك علاقة طردية بين المساءلة والشفافية الإدارية فكلما زاد معدل الشفافية الإدارية، كلما زاد مستوى المساءلة المنظمة، فالشفافية تعد أداة من الأدوات الحرجة، وأمر حيوي لخلق المساءلة المنظمة، وشرط أساسي لتكوينها[3].

ثالثًا: مفهوم الحكم الراشد لغة واصطلاحًا وفقهًا:

نظرًا لأهمية الحكم الراشد في موضوع داستنا هذه فسنحاول إلقاء الضوء عليه بشكل أكثر توسعًا من المفهومين السابقين فيما يلي:

1- مفهوم الحكم الراشد:

مصطلح الحكم راشد مكونة من كلمتين؛ الحكم مشتق وهو في اللغة يعرف بأنه:" جاء من فعل حكم تحاكمَ إلى يتحاكم، تحاكُمًا، فهو مُتحاكِم، والمفعول مُتحاكَم إليه، تَحَاكَمَ الخَصْمَانِ إِلَى الحَاكِمِ: إحْتَكَمَا، عَلَيْهِمْ أَنْ يَتَحَاكَمُوا إِلَى العَقْلِ أَوَّلاً تَحَاكَمُوا إِلَيْهِ لِحَلِّ نِزَاعِهِمْ، الحُكْم: علمٌ وتفقهٌ وحكمة، والحُكم في الشرع: القولُ بالحِلِّ والحُرمة ونحوِهما، والحُكْم: الحِكْمَةُ، والحُكْم: القضاءُ؛ وأحكام انتقاليَّة: نصوص تشريعيّة ترعى الأحوال ريثما يمكن تنفيذ الأحكام الدائمة؛ والحُكم الدِّكتاتوريّ: الحكم المستبدّ؛ والحُكم الوِجاهيّ: الحكم الصَّادر بحضور أطراف الدَّعوى؛ حُكْمٌ جائر: مائل عن الحقّ ومخالف للعدل؛ حُكْمٌ جماعيّ: يتَّبع إرادة جماعة من النَّاس؛

---

(1) أنظر: رشا نايل حامد الطراونة، على محمد عمر العضالية: أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الإدارية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد (6)، العدد (1)، 2010، ص68.

(2) أنظر: قادم عبد الحميد: الحوكمة الجيدة وسيلة لتحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات ولاية أم البواقي، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي- الجزائر، 2015، ص8.

(3) هاشم فوزي العبادي، ماجد هاشم عبود، مرجع سابق، ص24.

حُكْمٌ حضوريٌ: حكم يُصدره القاضي في حضور المتهم؛ حُكْمٌ صائب: مطابق للعقل والإنصاف، حُكْمٌ غيابيٌ: صادر في غياب المحكوم عليه؛ حُكْمٌ فرديٌ: تابع لإرادة رجل واحد، عكسه حكم جماعيٌ؛ حُكْمٌ محليٌ: خاصٌ بإدارة محليّة، وفي حكم العدم: كأنّه غير موجود، في حكم المقرَّر: أوشك أن يقرَّر، ومَنطِقة حكم: منطقة نفوذ، ونزَل على حكمه: قبله، ويترك زمامَ الحكم: يتنازل عنه لغيره، وتَوَلَّى حُكْمَ البِلاَدِ: تَوَلَّى تَسْيِيرَ شُؤُونِهَا، ويَخْضَعُ لِحُكْمِ القَانُونِ: مَا يَنُصُّ عَلَيْهِ القَانُونُ أَحْكَامُ القَانُونِ، ولِلضَّرُورَةِ أحْكَامٌ: مَا تُجِيزُهُ الضَّرُورَةُ وَيُتَجَاوَزُ بِهِ القَانُونُ؛ حكَمَ يحكّم، تحكيمًا، فهو محكّم، والمفعول محكّم؛ حكّم الشّخصَ: ولاّه وأسند إليه مسئوليّةَ ما حَكّمَهُ فِي خِلاَفٍ؛ وحَكّمَهُ عَنِ الأَمْرِ: رَدَّهُ، مَنَعَهُ، وحَكّمَهُ فِي أُمُورِهِ: جَعَلَ إِلَيْهِ الحُكْمَ فِيهَا وَالتَّصَرُّفَ؛ وحكَم اللهُ: شرَع، وحَكَمَتْ عَلَيْهِ المَحْكَمَةُ: أدانَتْهُ، أَصْدَرَتْ عَلَيْهِ حُكْماً بِالسِّجْنِ أَوِ الغَرَامَةِ، وحَكَمَتْ عَلَيْهِ المَحْكَمَةُ بِالبَرَاءةِ: بَرَّأَتْ سَاحَتَهُ، ويَحْكُمُ البِلاَدَ: يَتَوَلَّى تَسْيِيرَ شُؤُونِهَا وَإِدارَتَها، وحَكَمَ لَهُ: أَصْدَرَ حُكْماً لِصَالِحِهِ؛ وحكُمَ يحكُم، حُكْمًا وحِكْمةً، فهو حكيم، وحكُم الشّخصُ: صار حكيمًا، وهو أن تصدر أعماله وأقواله عن رويّة ورأي سديدًا؛ واحتكم الشّيءُ أو الأمرُ: توثّق وصار مُحْكمًا وراسخًا؛ واحتكم النّاسُ إلى فلان: رفعوا خصومتهم إليه ليقضي بينهم؛ واحتكم في الشّيء أو الأمر: تصرّف فيه كما يشاء، حكم فيه وفصل برأي نفسه؛ واحْتَكَمَ فِي الأَمْرِ: قَبِلَ التَّحْكِيمَ؛ واسْتَحْكَمَ فِي أُمُورِهِ: تَمَكَّنَ مِنْهَا؛ واسْتَحْكَمَ المَوْضُوعُ: صَارَ مُحْكَمًا مُتْقَنًا؛ واستحْكَمَ فلان: صَار حكيماً وتناهى عما يضرُّه؛ والاسْتِحْكَامُ فِي الأمُورِ: التَّمَكُّنُ مِنْهَا"؛ وعرف اصطلاحًا بأنه:" من يقوم على القضاء بين الناس، ويعني أيضًا: الحكمة، والعلم، والعدل، والمحكمة: "هي هيئة قضائية تتولى الفصل في المنازعات"، والحكومة:" تعني رد الرجل عن ظلمه"، والحاكم: هو من نصب نفسه للحكم بين الناس، وينطوي على التنصيب، وقيل الحاكم بين الناس هو من يمنع الظالم عن الظلم، والحكيم ذو حكمة أي معرفة افضال الأشياء بأفضل العلوم(1).

(1) انظر في مفهوم الحكم الراشد: عمر حمزة التركماني: الجماعات السياسية الضاغطة=

أما لفظ الراشد فيعرف لغة بأنه: " رَشَدَ الوَلَدُ: بَلَغَ سِنَّ الرُّشْدِ، البُلوغِ، ورَشَدَ الرَّجُلُ: أصابَ، إهتَدَى، إستَقامَ، عَرَفَ طَريقَ الرَّشادِ، ورَشَدَ الشَّابُّ أَمْرَهُ: وُفِّقَ فيهِ؛ ورشَدَ الإنفاقَ: اقتصد، لم يُسْرِف فيه، وعادَ إلَى رُشْدِهِ: إلَى صَوابِهِ، إلَى عَقْلِهِ تابَ إلَى رُشْدِهِ؛ وفقَد رُشْدَه: جُنّ، تصرّف بطيْش وتسرُّع، واسْترشَدَ فلاناً: طلب منه أن يُرْشِدَه؛ واسترشد بكذا: اهتدى به واستدلّ، والرّاشِدُ: المستقيم عل طريق الحقّ مع تصلب فيه"؛ فهو يعنى الاستقامة، رشد، ورشاد، أهتدى، واستقام، ويشير إلى الهداية أو الاعتدال، وسن الرشد هو السن الذي يبلغ فيه الإنسان العمر الذي يستطيع به أن يميز بين الخطأ والصواب، فيصبح أهلًا لاكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، كما يصبح مسئولًا عن تصرفاته لاكتمال عقله(1)؛ ومن هنا عرفه البعض الحكم الراشد اصطلاحًا بأنه:" الحكم القائم على الاستقامة، والعلم، وحسن التقدير"، وعرف بأنه:" العملية التي بواسطتها يمارس أعضاء المجتمع السلطة والحكم، وقدرة التأثير السياسي على السياسات، والقرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية"، وعرف أيضا:" هو ضمان احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، وتمكين الديمقراطية، وترقية الشفافية، والقدرة في الإدارة العامة"(2)؛ وعرف لغة بأنه:" الحكم الذي يقوم به قيادات سياسية منتخبة

= ودورها في تعزيز الحكم الراشد دراسة تحليلية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، لبنان، العدد (26)، يونيو 2018، ص41، وما بعدها؛ زهرة هادي، حياة بكوش: سياسة الحكم الراشد وأثره في التنمية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2018، ص9، 10.

(1) زهرة هادي، حياة بكوش، مرجع سابق، ص9، 10.

(2) ايمن طه حسن احمد: المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008، ص16، حنان جيلاني: الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2014، ص11، 12؛ نوبي محمد حسن عبد الرحيم: الحكم الراشد آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين المرجعية الإسلامية والفكر المعاصر، بحث مقدم لجائزة: مهاتير محمد: الحكم الراشد رؤية إسلامية، 2016، ص12.

وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم"[1]، وعرف بأنه: " هو طريقة العمل والأسلوب الصحيح لحكم الدولة والمجتمعات وإدارتها بكافة المستويات العليا والوسطى والدنيا، وعلى جميع القطاعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية، ويكون شاملاً في كافة إدارات ومكامن اتخاذ القرارات في الدولة، بحيث تتوخى هذه الطريقة والأسلوب، القيادة العادلة والحكمة والتعقل والعقلانية، بحيث يضمن إيجاد الكفاءات، وتطبيق القانون ومحاربة مظاهر الفساد والفوضى، واحترام الحريات العامة، وإرساء الديمقراطية والمساواة، ومشاركة الناس في صنع القرار، ويسعى إلى تحقيق مصالح الناس وتطوير المجتمع، ويضع هذه الاجراءات ويطبقها عناصر منتخبه من قبل المواطنين"[2].

ويطلق على هذا المصطلح في أدبيات السياسة العالمية، والمناقشات الفكرية، مسمى الحكم العالمي، وحكم بدون حكومة، والحكم الحديث، والحكم الديمقراطي؛ ويتميز الحكم الراشد بتعدد اشكاله، فهو غير مرتبط بمعنى معياري محدد وثابت، فبعض نماذج الحكم أفضل من غيرها، كما أن المعنى المعطى للمفهوم ودلالته تختلف من مجتمع لآخر تبعًا لمنظومته، القيمية والعقائدية، ومن هذا الأساس يتم التمييز بين الحكم الراشد أو الجيد المنتج للفعالية، والمحقق للرضا العام على جودة الخدمات، والحكم السيء أو الغير سليم والمنتج للأزمات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية المهدد للدول والمجتمعات، فالحكم السيء والذي يمكن تعريف الحكم الراشد بعكس كل ما يوصف به هو الحكم، ويعد الحكم سيء إذا تحقق فيه شرط أو أكثر من الآتي:

(1) سمير عبد الرزاق مطير: واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية، جامعة الأقصى، فلسطين، 2013، ص13؛ عائشة تقية: أهمية الحكم الراشد في تفعيل الأداء داخل الجماعات المحلية في الجزائر 2004- 2014 " دراسة حالة بلدية زدين"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاني بونعامة خميس مليانة، الجزائر، 2015، ص14، وما بعدها.

(2) ايمن طه حسن احمد، مرجع سابق، ص18.

أ- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والمال الخاص، ويسعى بشكل دائم إلى استغلال الموارد العامة لصالح المنفعة الخاصة.

ب- الحكم المفتقد لإطار قانوني تنظيمي، ولا يطبق مفهوم حكم القانون بحيث يطبق بشكل تعسفي، مع اعفاء المسئولين من تطبيق القانون عليهم.

ت- الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع هدف التنمية، وتدفع باتجاه هدر الموارد المادية، والبشرية، وسوء استخدامها.

ث- الحكم الذي يضع عدد كبير من العقبات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار، والدفع نحو أنشطة الربح السريع والمضاربة.

ج- الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة مغلقة وغير شفافة للمعلومات وعمليات صنع القرار بشكل عام، وعمليات صنع السياسات بشكل خاطئ.

ح- الحكم الذي يتميز بانتشار الفساد وذيوعه وانتشاره عمليًا وقيميًا " القيم التي تتسامح مع الفساد".

خ- الحكم الذي يتميز بعدم الاستقرار واهتزاز شرعية الحكم، وضعف ثقة المواطن بما يوفر ترية خصبة لانتشار القمع، ومصادرة الحريات، وانتهاك حقوق الانسان، والاستبداد بالسلطة[1].

---

(1) أنظر: وليد خلاف: دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري – قسنطينة، الجزائر، 2010، ص21؛ عائشة تقية، مرجع سابق، ص20، وما بعدها؛ نزار جازان، ساعود جمال ساعود: جدلية العلاقة بين الحكم الرشيد والتنمية المستدامة الجزائر نموذجًا، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد (37)، العدد(3)، 2015، ص524، 525، ابتسام بكوش: الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة – حالة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر – بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016، ص40، وما بعده؛ نوبي محمد حسن عبد الرحيم، مرجع سابق، ص13، 14؛ زهرة هادى، حياة بكوش، مرجع سابق، ص14، وما بعدها.

2- ابعاد الحكم الراشد:

هناك عدد من الابعاد التي تدل على وجود حكم راشد، ومدى درجة التقدم فيه أن وجد؛ أم غيابه(1):

1- **البعد السياسي:** يرتبط بطبيعة السلطة السياسية، وشرعية تمثيلها، ويكمن هذا البعد في ضرورة تفعيل الديمقراطية، التي تعتبر شرطا في تجسيد الحكم الراشد، من خلال تنظيم انتخابات حرة نزيهة، مفتوحة، لكل المواطنين، مع وجود سلطة مستقلة قادرة على تطبيق القانون، وهيئة برلمانية مسئولة، لها من الإمكانيات القانونية، ما تستطيع به أن تحقق به نظامًا إعلاميًا يجعلها في اتصال مستمر مع المواطنين.

2- **البعد التقني:** المرتبط بعمل الإدارة العامة، ومدى كفاءتها، والتي تعتبر جوهر الرشادة التي تقوم على عنصرين، الرشادة الإدارية، والوظيف العمومي، وهو ما يقتضي أن تكون الإدارة مستقلة عن السلطة السياسية، والمالية، ويكون الموظفين بها غير خاضعين إلا لواجبات وظيفتهم، ويكون اختيارهم، وفقًا لمعايير الكفاءة.

3- **البعد الاقتصادي والاجتماعي:** ويتمثل في كشف أساليب اتخاذ القرار الاقتصادي للدولة، والعلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى ذات العلاقة بتوزيع الإنتاج والسلع والخدمات، على أفراد المجتمع، كما يرتبط هذا البعد بشقية، بطبيعة بنية المجتمع المدني، ومدى استقلاليته عن الدولة من زاوية، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين، من حيث الفقر، ونوعية الحياة من زاوية ثانية، وكذلك علاقتها مع الاقتصاديات الخارجية، والمجتمعات الآخر من زاوية ثالثة.

---

(1) نزار جازان، ساعود جمال ساعود، مرجع سابق، ص525، زهرة هادي، حياة بكوش، مرجع سابق، ص18، وما بعدها.

الفرع الثاني

المفاهيم الإدارية المرتبطة بالشفافية الإدارية

ظهر في الآونة الأخيرة العديد من المداخل الحديثة في مجال الإدارة، وقد أطلق عليها عدد من المسميات التي لها علاقة بمبدأ الشفافية الإدارية والتي يمكن توضيحها في الآتي:

أولاً: الإدارة بالتجوال: Management by walking around:

وهي تقوم على تواجد المدير داخل موقع العمل لتوفير تفاعل مباشر مع المرؤوسين من خلال التجول بينهم والتحدث إليهم، مما يتيح له متابعة عملهم عن قرب وتبادل المعلومات، وهي تعتمد على استشفاف البيانات الحقيقية غير الواضحة من بين البيانات المزيفة المعلنة، واستخلاص الحقائق من بين كلمات غير واضحة المعالم، أو غير مكتملة المعاني، والوقوف على حقيقة الأحداث والعوامل الفاعلة فيها؛ كحالات سوء الفهم أو سوء تبادل المعلومات، مع تعدد المستويات الإدارية، وما قد ينتج عنه من محاولات طمس، أو إخفاء لبعض المعلومات، أو التلاعب فيها، وهذه المعلومات هي التي تبنى على أساسها القرارات الإدارية؛ فهذا الأسلوب يقوم على كسر الحواجز الرسمية والسلطوية بين القائد والمرؤوسين وتعزيز العلاقات الشخصية مع المستويات الإدارية المختلفة، والحصول على المعلومة من مصادرها الرئيسية دون تصفية أو تحريف أو تدخل من قبل الإدارات المختلفة، وتقوم هذه الإدارة على ثلاث استراتيجيات؛ وهي: وضع قواعد واضحة للعمل، واستراتيجية تستوجب النزول إلى أرض الواقع لتشخيص المشكلات وأسبابها بدقة؛ حتى يمكن الوصول إلى العلاج المناسب، وأخيرًا القضاء على الهدر في الأنشطة والثروات، والقضاء على العنف الرقابي الذي يولد الخوف[1].

---

(1) أنظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص20، 21؛ خالد سعد برهم الحشاش، مرجع سابق، ص26، وما بعدها.

ثانياً: الإدارة على المكشوف: Bared management:

وتقوم الإدارة على المكشوف على تدريب الموظفين على فهم الأرقام والتعامل معها بحرفية، وإبلاغ كل العاملين بكافة المعلومات الخاصة بالمنظمة وخططها المستقبلية في مكان واضح وظاهر لجميع العاملين، بالإضافة الى تدريب العاملين على التفكير والتصرف كمديرين لا كموظفين، واظهار أسلوب فريق العمل لأنه القاعدة في إنجاز المهام، وتطبيق نظرية مشاركة الموظفين في صنع القرارات؛ بل أحياناً اتخاذها من دون الرجوع إلى الإدارة، وتشجيع المقترحات الجيدة، وإعطاء مكافآت عليها، وتطبيق نظام حوافز عادل وسري، فالإدارة على المكشوف هي: الإدارة القائمة على الشفافية، والمكاشفة، والمصارحة والمساءلة، مما يولد لديهم شعور عام بالمسؤولية يعتري الموظفين فيما بينهم، وأمام رؤسائهم عن الأداء الكلي لوحداتهم، وشعور الجهة الإدارية وإدارتها بالثقة؛ لأن العاملين فيها لا يعملون لمصلحتهم الخاصة فقط؛ وإنما يعملون لنجاح الجهة الإدارية وتفوقها؛ فالمصلحة واحدة، والمنافع متبادلة، والأهداف متفاعلة[1].

ثالثاً: الإدارة المفتوحة: Open book Management:

هي عبارة عن فلسفة إدارية حديثة تعمل على إحداث التكامل والتضامن الشديد بين الإدارة والموظفين في تحمل مسئولية النتائج التي تحققها الجهة الإدارية؛ سواء أكانت ربحاً أو خسارة، وذلك من خلال: التحديد الواضح لرسالة وأهداف الجهة الإدارية، وخططها الاستراتيجية من خلال: فهم لرؤية الجهة الإدارية، والمكانة التي تريد أن تحتلها في السوق، واتجاهات السوق، وفهم لأبعاد الخطط المالية، مع تحويل الموظفين بالجهة الإدارية إلى شركاء حقيقيين، وذلك من خلال أربعة مبادئ رئيسية؛ وهي: المصارحة بالأرقام، مشاركة الموظفين في ملكية الجهة الإدارية من خلال إعطائهم حصص في أسهم الجهة الإدارية، تعود عليهم بعوائد

(1) انظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص22؛ خالد سعد برهم الحشاش، مرجع سابق، ص29، وما بعدها.

كلما حققت الجهة الإدارية ارباحًا[1]، وهذا النوع من الإدارة يصلح أكثر مع المؤسسات الإدارية الإنتاجية لا الخدمية.

رابعًا: الإدارة بالتمكين: Management Empowerment:

وهى تعنى منح العاملين قوة التصرف، واتخاذ القرارات، ومشاركة فعلية في إدارة الجهة الإدارية التي يعملون فيها، وحل مشكلاتها، والتفكير الإبداعي، وتحمل المسئولية، والرقابة على النتائج، والإدارة بالتمكين تعتمد على ثلاثة عناصر رئيسية؛ وهي: **مشاركة المعلومات**: وتعني تقديم المعلومات واتاحتها امام جميع العاملين بالجهة الإدارية ؛ **والإدارة الذاتية**: ويقصد بها كيفية قيام الإدارة بتوجيه طاقات العاملين وقدراتهم الإبداعية في الاتجاه السليم، من خلال تحديد الأدوار التي يمكن أن يؤديها العاملون، وبالتالي لا بد أن تمد الإدارة العاملين بالمعلومات الواقعية عن رسالة الجهة الإدارية، وأهدافها، وقيمها، وخططها المستقبلية، والضغوط التي تتعرض لها، وسياستها، ونظمها، وإجراءاتها، وصورة الجهة الإدارية الحالية والمستقبلية؛ **وفريق العمل**: وهو يمثل أحد الدعائم الأساسية للتحرك الذاتي للعاملين، وتتوقف فاعلية الفريق على حسن اختيار أعضائه وحسن مشاركتهم[2].

خامسًا: الإدارة بالمشاركة: Participative Management:

وهي التي تتيح فرصًا حقيقية ومستمرة لاشتراك الأفراد والجماعات التي تعمل في المنظمة في إدارتها؛ بل وملكيتها، وتشتمل على مشاركة الموظفين في صنع القرارات التي تؤثر على عمل وحدة معينة في المؤسسة، وتبدو مشاركة الموظف مفهومًا واسعًا مرنًا، ومتعدد الأبعاد، وفيها يتقاسم الموظفون من جميع المستويات، المعلومات والمعرفة، والسلطة، بحيث يستطيعون ممارسة التأثير، والحصول على المكافآت فيما يتعلق بأداء المؤسسة، وفي الإدارة التشاركية يتقاسم المديرون مسئوليات تحديد الأهداف، ومعالجة المعلومات، وفعاليات حل المشكلات مع

(1) انظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص22.

(2) انظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص23؛ خالد سعد برهم الحشاش، مرجع سابق، ص28، 29.

الموظفين بحيث يشتمل ذلك على صنع القرارات. إذا تعد الشفافية الإدارية المحور الرئيس في هذا المدخل الإداري، فالإدارة التشاركية تستوجب أن تكون القوانين والإجراءات واضحة، والمعلومات متاحة للجميع كي يتمكنوا من المشاركة بفاعلية في العمليات الإدارية[1].

(1) أنظر: فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص24.

المبحث الثاني

تقسيمات الشفافية الإدارية وأهميتها ومتطلباتها

ارتبط تطبيق الشفافية الإدارية بنمو، وتطور الشعوب، ومن ثم الحكومات، ويختلف تطبيقها من مجتمع لأخر حسب درجة الوعي المجتمعي بأهميتها، وبأهمية مشاركته في تسيير شئون الدولة، وهو ما يتوقف بالطبع على نوع الحكم في الدولة، ومدي تطور المجتمع في طريق الديمقراطية والحكم الرشيد.

- **المطلب الأول** : أنواع الشفافية الإدارية ومستوياتها ومرتكزاتها ومجالاتها.
- **المطلب الثاني** : مميزات الشفافية الإدارية وسلبياتها ومتطلباتها ومعوقاتها.

المطلب الأول

أنواع الشفافية الإدارية ومستوياتها ومرتكزاتها ومجالاتها

هناك عدد من التقسيمات التي تبنتها كتابة الفقهاء لموضوع الشفافية الإدارية، ومستويات تحققها، إضافة لاستخلاصهم عدد من الركائز اللازمة لكي تقوم عليها، موضحين أهمية وجود الشفافية الإدارية بمفاهيمها السابقة في مجالات معينة على سبيل المثال.

الفرع الأول

تقسيمات الشفافية الإدارية ومستوياتها

قسم الفقه الشفافية الإدارية في كتاباتهم إلى عدة أقسام على حسب المنظور الذي تبناه عند تعريفها، والهدف الذي يرجو تحقيقه من دراسته، فقسمها لعدد من الأقسام، وعدة مستويات على حسب طريقة تطبيقها، والتي يمكن إيضاح ما ورد فيهما في الآتي:

أولاً: أنواع الشفافية الإدارية:

قسم الفقه الشفافية الإدارية من حيث النطاق الذي تتحرك فيه، ومن حيث الفلسفة القائمة عليها إلى:

1- الشفافية الإدارية من حيث النطاق:

تنقسم الشفافية الإدارية من حيث النطاق الذي تتم فيه، والأشخاص المخاطبين بها، والأثر المترتب عليها إلى[1]:

أ- **الشفافية الإدارية الخارجية:** وهي تتعلق بالبيئة الخارجية التي تعمل بها الإدارة الحكومية، المحيط الذي تقدم فيه خدماتها، وتلبي فيه احتياجات المجتمع، وهذا النوع من الشفافية يتعلق بتدفق المعلومات من الإدارة الحكومية للمواطنين والجماعات والمؤسسات داخل المجتمع؛ بحيث يتم تمكينهم من تحمل مسئولياتهم تجاه الدولة مع الإدارة الحكومية، والذي يتم من خلال توفير أكبر قدر من المعلومات الصحيحة والدقيقة عن عملها، والخدمات التي تقدمها، وما تواجهه من صعوبات، وعقبات في أداء عملها، ونشرها باتباع وسائل اتصال متنوعة، وهو ما يطلق عليه انتهاج الحكومة للنهج الديمقراطي في التعامل مع القضايا والمشكلات المجتمعية المختلفة، مما يعزز الثقة في المجتمعية في الإدارة الحكومية، ويساعد الإدارة الحكومية في تصحيح مسارها، وتقديم الخدمات الأفضل للمجتمع.

ب- **الشفافية الإدارية الداخلية:** وهي تتعلق بالبيئة الداخلية للإدارة الحكومية، بيت الإدارة الحكومية من الداخل، وهي تعنى توفير المعلومات الضرورية اللازمة لعمل كل مستوى وظيفي، والتدفق الحر للمعلومات داخل أجهزة الإدارة الحكومية، مما يعزز الثقة بين المسئولين، ومرؤوسيهم من الموظفين؛

---

(1) انظر في تفاصيل ذلك: نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص 18؛ مشرف بن على عبد الله العمري، مرجع سابق، ص 29، وما بعدها؛ فهيمة بن الكحل، كهينة ايت عمرواي، مرجع سابق، ص 15، وما بعدها؛ محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص 27، 28.

من خلال إطلاع المسئولين مرؤوسيهم على الصورة الكاملة الواضحة لما هو قائم، وما هو مطلوب إنجازه، من خلال اجتماعات دورية متكررة بهم، فينتقل دور الشفافية الإدارية من وقوف المرؤوسين على المعلومات للمشاركة في صنع قرارات الإدارة.

والشفافية الإدارية الداخلية والخارجية يمثلان وجهان لعملة واحدة، تعزز كل منهما الأخرى ففي الوقت الذي تعمل فيه الشفافية الداخلية على تهيئة البيئة المواتية للعمل، وتوفير التواصل الفعال بين أفراد الجهات الإدارية بالدولة، توفر الشفافية الخارجية التغذية المرتدة لعمليات التقويم والتطوير، فاطلاع المواطنين على أعمال الجهات الإدارية يساعدهم في أن يكونوا شركاء لهذه الجهات في اتخاذ القرارات والسياسات الإدارية، وتبنى تنفيذها(1).

2-الشفافية الإدارية من حيث الفلسفة القائمة عليها:

تنقسم الشفافية الإدارية إلى عدة أنماط منها(2):

أ- الشفافية الإدارية المدبلجة: وهي تعنى أن يتم نقل الشفافية الإدارية واستنساخها بتعسف، ودون إجراء أي تعديل، مما يجعلها لا تتناسب في بعض الأحيان مع ظروف العمل في الدولة أو القطاع الذي ستطبق فيه.

ب- الشفافية الإدارية المؤدلجة: وهي التي يتم تصميمها لتخدم مصالح وأيدولوجيات الجهة التي أصدرتها، لتحقيق هدف معين أو مواجهة ظروف معينة، وتختفي في الأحوال العادية.

ت- الشفافية الإدارية الانتقائية: وهي التي تختص بانتقاء النتائج الإيجابية مهما تواضعت، ويتم اظهارها بشكل مبالغ فيه، وغالبا ما تكون مصحوبة

---

(1) محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي ، مرجع سابق، 28. 10

(2) فهد عبد الرحمن مسفر رمزي: الإدارة بالشفافية لدى مديري مكاتب التربية والتعليم بمنطقة مكة المكرمة من وجهة نظر المديرين والمشرفين، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القري، المملكة العربية السعودية، 2013، ص32؛ خالد سعد برهم الحشاش، مرجع سابق، ص21، 22؛ محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص27، 28.

بحملات إعلامية عندما تكون الأحداث والأرقام إيجابية؛ أو المبررات عندما تكون النتائج سلبية.

ث- الشفافية الإدارية المتناهية: وهي التي تعمل على توفير كافة المعلومات المسموح بها كهدف وحل أمثل يسعى إليه المشرعون؛ إلا أن توفير المعلومات التي تحتفظ بها الجهات الحكومية، قد يشكل من ناحية أخرى عائقًا فعليًا دون الحصول على المعلومة؛ حيث يتطلب ذلك أن تكون المعلومات والبيانات محفوظة في ملفات مرتبة، ومزود بقواعد سريعة لعملية الاسترجاع والبحث.

ج- الشفافية المعدومة: وهي التي تختفي فيها الشفافية الوثائقية بشكل كلي أو جزئي، ويكون ذلك استنادا إلى تشريع يتيح للجهة الإدارية ذلك مثل مؤسسة الجيش أو الشرطة أو أي مؤسسات أو هيئات حكومية يتيح لها قانون انشائها ذلك.

ثانيًا: مستويات الشفافية الإدارية:

لتحقيق الشفافية الإدارية في الدول لابد من اتباع إجراءات وتبنى سياسات وصولا لتحقيق الشفافية الإدارية، والتي يتم تحقيقها، وفقًا مستويين يتمثلان في الآتي[1].

1- المستوى الذاتي:

يشمل على شفافية التشريعات والقوانين والإجراءات الإدارية، فيجب على الجهة الإدارية أن تعلن عن كافة القوانين واللوائح المعمول بها لكافة المواطنين والأفراد، ويجب تقييم الأداء لجميع الأفراد العاملين بالجهة الإدارية وبصورة منتظمة، ويجب أن يكون الاختيار والتعيين مبنى على أسس ومعايير واضحة وبعيدة عن الوساطة والمحسوبية والمحاباة، ويجب توضيح الحقوق والواجبات للعاملين وتوفير الآلية الواضحة للوصول إليها، هذا بالنسبة للشفافية في القوانين؛ بينما الشفافية في الإجراءات فتتطلب توعية المواطنين حول طبيعة مهام الجهة الإدارية والواجبات التي

(1) فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص 36، 37؛ نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص 19، 20؛ سعود بن شباب عبد العالي الشلوي، مرجع سابق، ص24، 25.

ينبغي على الموظف والمواطن القيام بها ، ويجب الإعلان عن حالات الإبداع والتميز الخاصة بالعاملين بالجهة الإدارية ، وحالات التجاوز والفشل حتى يكون دافع ورادع لكل العاملين بالجهة الإدارية؛ وهذا المستوى لا بد لتحقيقه من توافر وحدة لخدمة للجمهور بكل جهة إدارية ، مع تثبيت مراحل انجاز المعاملات الإدارية ، مع وضع نموذج محدد لكل خدمة ، وربط إنجازها بمدة زمنية معينة ، مع تحديد طرق ومدد الطعن على الأعمال الإدارية ، وتسبيب القرارات الإدارية بالإعلان عن الأسباب القانونية والواقعية الدافعة لإصدار العمل الإداري ، وتوفير آلية واضحة وسهلة للموظف لتقديم شكواه ، مع التأكيد على مبدأ وأدوات المساءلة.

2- المستوى الشمولي :

يتطلب أجراء لقاءات بصورة دورية ومنتظمة بين الأجهزة المركزية المعنية بالإدارة ، والرقابة تسودها روح الحوار ، والمشاركة ، وتعرض فيها آليات التنسيق والمتابعة من أجل تسهيل عمل هذه الأجهزة وابتعادها عن المخالفات ، ومحاربة الفساد بأشكاله المختلفة ، مع تأكيد التزام الدولة بالقانون ، وتطوير ، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية ، والمحاسبية ، في تقييم أداء القيادات الإدارية العليا ضمن برنامج متفق عليه تلتزم به جميع الهيئات والمؤسسات المختلفة ، مع انشاء وتطوير مركز خاص بالمعلومات والتوثيق خاص بجمع وتوثيق كافة الوثائق والمعلومات الإدارية ، وجعلها في متناول الجميع.

الفرع الثاني

مرتكزات الشفافية الإدارية ومجالاتها

يقوم مبدأ الشفافية الإدارية على عدد من المرتكزات الأساسية التي لا بد من توافرها ، كما أن هذا المبدأ يمس كافة مجالات العمل الإداري.

أولاً : مرتكزات الشفافية الإدارية :

يري البعض أن الشفافية الإدارية باعتبارها فلسفة ، ومنهج عمل يمكن أن تتجسد في العديد من العناصر والمعايير ، ووفق الآليات ، والأساليب الإدارية

المستخدمة، ويمكن حصر العناصر التي تقوم عليها الشفافية الإدارية في الآتي[1]:

1- العلانية:

تعد العلانية العنصر الأساسي، والخطوة الرئيسية في ممارسة عملية الرقابة والمساءلة، على الأعمال الإدارية العامة، والعلانية تشمل وضوح رسالة الأجهزة الحكومية، ومبررات وجودها، وذلك من خلال التحديد الدقيق لرؤيتها، ودورها في المجتمع، وأهدافها الاستراتيجية، مما يعطى شرعية لوجودها، وقبول لها من مختلف طوائف المجتمع، وهو ما سيجعل هذه الأجهزة تبتعد عن مواطن الشك والريبة، ويجعلها تتبنى مدونات سلوك أخلاقي تلتزم بها في أعمالها، وهذه العلانية تكون من واجب الإدارة أو الحكومة؛ بحيث توفر آليات العلانية من خلال وسائل الإعلام العامة مثل: الصحافة، التلفزيون، الإذاعة؛ أو النشرات الوزارية، والحكومية مثل: الندوات، المؤتمرات الصحفية، اللقاءات..إلخ؛ كل هذه الوسائل المعروفة والمتداولة، هي التي تتيح عنصر العلانية للمواطن العادي وللمراقب؛ سواء من المجتمع المدني، أو القضاء، أو الأجهزة الحكومية المكلفة؛ بالإضافة لإنشائها موقع لها على شبكة الانترنت توفر فيه كافة المعلومات الإدارية، ويعطي صورة صادقة وأمينة ونزيهة عما يجري داخل الجهة الإدارية، على أن يتم تحديثه باستمرار.

2- القانون:

ويقصد به؛ النص القانوني الثابت والقوي الذي يوجد في القوانين الوطنية؛ والذي يتيح ويضمن من جهة توافر العلانية، ومن جهة أخرى جواز استخدام حق الرقابة، والاستفادة من هذه الشفافية المتوفرة، فإذا ما نص القانون على إلزام الجهات الإدارية الحكومية بالشفافية؛ سوف تستطيع منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام أن تأخذ مجالها في الرقابة، وكشف الخلل، وإذا ما وصلت التشريعات الوطنية لوجود نصوص قانونية، تطبق على جميع المؤسسات الحكومية

---

(1) راجع قريب من ذلك: **فهد عبد الرحمن مسفر رمزي**، مرجع سابق، ص 32، وما بعدها؛ **خالد سعد برهم الحشاش**، مرجع سابق، ص22، 23.

وغير الحكومية، تتوافر فيها الضمانات الحقيقية والقوية لشيوع الشفافية الإدارية؛ سوف يتم الحد من الفساد الإداري بشكل متسارع وفعال؛ ويجب أن تشمل هذه القوانين على تحديد دقيق للمعلومات التي سيتم استثنائها من الشفافية "نوع المعلومة التي لا يجوز الإفصاح عنها" باعتبارها اسرار إدارية مع التضيق في هذه النصوص، والوقت المطلوب للكشف عن المعلومة، وتكاليف ومصاريف الكشف عن المعلومة، والجزاءات والتعويضات التي تفرض على الجهات الإدارية حال امتناعها أو تراخيها أو تأخرها في الكشف عن المعلومة أو في حالة الكشف الناقص عنها.

ثانيًا: مجالات الشفافية الإدارية:

أشار الفقه إلى أن الشفافية الإدارية؛ يمكن أن تغطي جوانب متعددة؛ مثل: الأداء المؤسسي بأكمله، كما تغطي تكلفة تقديم الخدمة المؤسسية، ومستوى وجودة تلك الخدمة؛ كما أن البعض أشار إلى أن الشفافية الإدارية مفهومها واسع ينطبق على عدة مجالات؛ وهي: الشفافية التنظيمية، وشفافية المحاسبة والموازنة، وشفافية العمل والمسئوليات الحكومية، والشفافية الوثائقية؛ وقد ذكر البعض قائمة غير حصرية من المجالات التي قد يكون من المهم وجود الشفافية فيها؛ مثل:" الإيرادات العامة، النفقات العامة، منح العقود والتراخيص الإدارية، المشتريات العامة، منح المناصب والترقيات في القطاع العام، تنظيم وتيسير أنشطة القطاع الخاص، والشفافية في صياغة القرار السياسي وفي تطبيقه، في مجال التوظيف ووضوح أسس التعيينات"[1].

المطلب الثاني

مميزات الشفافية الإدارية وسلبياتها ومتطلباتها ومعوقاتها

تعد الشفافية الإدارية حجر الزاوية في بناء ثقافة مجتمعية تقوم على النزاهة، والصدق، وتقبل المساءلة؛ إلا أن الكمال نزع كصفة من الأشياء فكما لها مميزات لا تعد ولا تحصي، لها من المثالب، والعيوب التي يجب القاء الضوء عليها

(1) فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص 35.

لوزن الشفافية الإدارية بميزان العدالة؛ كما أن لها متطلبات لا بد من توافرها لتقوم عليها، ويوقف أثرها عدد من المعوقات التي تقف عثرة في طريق تحقيقها.

الفرع الأول

مميزات الشفافية الإدارية وسلبياتها

تعتبر الشفافية الإدارية الوسيلة الأكثر نجاعة في زرع الثقة وتجنب الضبابية، والقضاء على الفساد الإداري، ودرء الشخصنة في التعامل، وإساءة استعمال السلطة.

أولاً: مميزات الشفافية الإدارية:

إن مبدأ دعم الشفافية الإدارية؛ من الأمور التي تعد بمثابة حجر الزاوية في مجتمعنا، فالشفافية الإدارية تنطوي على وضع مدونة سلوك تحكم سلوك القائمين على العمل الحكومي، وتخلق الثقة في الأجهزة الإدارية، والحكومية وتؤكد عليها، وقد أرجع البعض أهمية الشفافية الإدارية إلى الآتي[1]:

1- تعد الشفافية الإدارية الآن مطلبًا تسعى له كل الحكومات والمنظمات، وقضية وطنية تعمل الدول المتقدمة على ابرازه كوجه من أوجه الديمقراطية.

---

(1) انظر:

Susan I. Liem: Constituents of Transparency in Public Administration with Reference to Empirical Findings from Estonia ، PhD thesis ،Graduate School of Business Administration،Economics ،Law and Social Sciences (HSG) ،of the University of St. Gallen ،Germany ،2007،p .p 36. Available at: https://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3350/$FILE/dis3350.pdf

وانظر قريب من ذلك: **فايزة عمايدية**، مرجع سابق، ص20، وما بعدها؛ **فهد عبد الرحمن مسفر رمزي**، مرجع سابق، ص 35؛ **مشرف بن على عبد الله العمري**، مرجع سابق، ص17، وما بعدها؛ **طاهر ماهر هاشم عمار**، مرجع سابق، ص81، 82؛ **نعيمة محمد حرب**، مرجع سابق، ص12، وما بعدها؛ **سعود بن شباب عبد العالي الشلوي**، مرجع سابق، ص16، وما بعدها.

2- تعمل الشفافية الإدارية على مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات، وتسمح بتوعية المواطنين واطلاعهم على الخيارات المتاحة، وتحقق العدالة في تقييم أداء العاملين والوصول إلى ما يعرف بالنظام المفتوح، إضافة إلى كونها آلية لتحقيق المساءلة.

3- تؤدى الشفافية الإدارية إلى إزالة البيروقراطية الإدارية مثل كالتصديقات الكثيرة. فهي تحارب الفساد بكافة صوره وأشكاله، حيث أن شفافية التشريعات وعدم قابليتها للتأويل يساعد في منع الانحراف، ويحد من إمكانية اختراقها؛ كما أن شفافية التشريعات تساعد في إزالة المعوقات، وتبسيط الإجراءات، الأمر الذي يمكّن من زيادة الكفاية وفعالية الإدارة.

4- تساهم الشفافية الإدارية في نجاح خطط التطوير والتغيير حيث يواجه قادة المنظمات العديد من التحديات التي تقاوم مسعاهم في إحداث التغيير المنشود، ولضمان مشاركة العاملين ينبغي إقناعهم بمضامين التغيير ودواعيه، ولهذا فإن الإدارة التي تتبنى مبدأ الشفافية الإدارية، وتعلن عن سياساتها، وخططها تكون بذلك قد قلصت من الطاقات السلبية التي يبذلها العاملون في مقاومة التغيير وحولتها إلى نواتج إيجابية.

5- تعمل الشفافية الإدارية على تحقيق ترابط الجهات الإدارية على جميع المستويات الإدارية والتنفيذية، واحداث التكامل بين أهدافها، واشاعة النظام والانضباط والحرص والدقة والانجاز والحسم، مما يسهم في الارتقاء بمستوى الأداء النوعي للجهات الإدارية، وجودة نتائجها ورقيها.

6- تدعو الشفافية الإدارية إلى الانفتاح الإداري بين المراكز الإدارية المختلفة داخل المنظمة، والمكاشفة والافصاح، مما يساعد الموظفين أيا كان موقعهم في التعبير عن ذواتهم، الأمر الذي يرفع من درجة الرضا لديهم عن وظائفهم[1].

---

(1) وهو ما نجد له صدى في أحكام القضاء الإداري المصري التي تعطى الحق له في إبداء رأيه الفني فقضي بأن:" لا مسئولية على الموظف الذي يشغل وظيفة فنية إن قام بعمل أو أدلى براي في مسألة خلافية على قدر اجتهاده وما حصله من علم وخبرة ، ولكن يسأل إذا كان=

7- تحقق الشفافية الإدارية النزاهة للموظف، والابتعاد عن الاجتهاد الشخصي في تفسير القوانين والأنظمة، والتوسع في اللامركزية، وبساطة الهيكل التنظيمي للمؤسسات، وسهولة إيصال المعلومات من القمة للقاعدة والتغذية العكسية، وبالتالي فإن وجود تشريعات واضحة وشفافة، يؤدي إلى تنمية الثقة لكافة فئات المجتمع والحفاظ عليها.

8- تعمل الشفافية الإدارية على تطوير وظائف الوحدات الإدارية من وحدات إدارية متخصصة، إلى فرق عمل تقوم بأداء وظائفها بشكل أفضل وأوضح وأكثر شفافية، لأن الجهود المبذولة هي جهود مما يؤدي إلى ترسيخ قيم التعاون مشتركة لكل أفراد الوحدة الإدارية وتضافر الجهود ووضوح النتائج، حيث يكون أداء الأعمال جماعيًا.

9- تعزز الشفافية الإدارية الرقابة الذاتية حيث يتمتع الأفراد العاملون في التنظيمات الإدارية المطبقة لمفهوم الشفافية الإدارية؛ باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية، فكل شيء واضح لدى العاملين، ولديهم من الصلاحيات ما يكفي لاتخاذ القرارات الخاصة بنطاق عملهم ضمن قواعد العمل وأنظمته، وهذا يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية.

10- الشفافية الإدارية وسياسة الانفتاح على العاملين والمشاركة وتوافر المعلومة تجعل العاملين أكثر إيمانًا بقدرتهم على التأثير في نتائج الأعمال، ويتحول اهتمامهم من التركيز على تحقيق حاجات الأمان والتقدير الذاتي إلى الاهتمام بالأداء والإنتاج.

= سيئ النية، أو إذا صدر رأيه عن جهل بين بالمبادئ المستقرة أو الأصول العلمية المسلم بها. إذا كان نص القانون واضحًا لا لبس فيه فلا اجتهاد مع صريح النص. وإن إبداء الرأي أو الأخذ به في مسالة خلافية تمثل أكثر من وجهة نظر لا يعد مخالفة تستوجب توقيع الجزاء عنها" راجع حكما المحكمة الإدارية العليا في الطعنان رقما 6477، 115 لسنة 42 ق. عليا جلسة 25/ 11/ 2000، وحكمها في الطعن رقم 4815 لسنة 46 ق. عليا جلسة 15/ 4/ 2001.

11- توفر الشفافية الإدارية حياة وظيفية أكثر أمنًا للعاملين بالجهات الإدارية، من خلال رقابة هيئات الدولة الدقيقة على جميع العناصر التي تسبب أي نوع من المخاطر للموظف، وتحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين، وتساعد على اختيار قيادات تتصف بالموضوعية، والنزاهة، والانتماء، والولاء للمؤسسة، والصالح العام.

12- تعد الشفافية الإدارية أحد أهم أركان مقومات ومحاور نجاح التنمية المستدامة، لأنها توفر العمل في بيئة تتسم بالشفافية التامة فتؤدي إلى جودة الأداء البشري والمؤسسي، وبالتالي تُمكن شركاء التنمية (الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين)، من الوصول إلى الأهداف ودفع حركة التقدم والنهوض بالمجتمع.

13- تساعد الشفافية الإدارية في تنمية الخصخصة؛ فالخصخصة تتطلب أعمالًا كثيرة وعقودًا واتفاقيات لتقدم الخدمات الفنية والمالية والاستشارات، وكل ذلك وفقا للأنظمة والقوانين والمعمول بها، وفقًا للأنظمة والقوانين المعمول بها، ونتيجة لكثرة هذه الأعمال فإنه لا بد من توافر الشفافية فيها، وفي كل خطوة من خطواتها.

14- تعد الشفافية الإدارية وسيلة للتعبير عن الذات فهي تدعو إلى الانفتاح، والمكاشفة، والمصارحة والافصاح عن كل ما يدور في النفس البشرية من تساؤلات، وهي بهذا تستفيد من التنوع البشري في الرؤي والأفكار وطرق التفكير والتعامل مع القضايا المختلفة، وتساعد الأفراد في التعبير عن ذواتهم الأمر الذي يعد مطلبًا إنسانيًا يكافح من أجله ويبذل في سبيله الغالي والرخيص؛ فهي أسلوب الحكم المناسب لتحقيق الآمال والتغلب على المشكلات.

15- تدفع الشفافية الإدارية الإدارة دفعًا نحو استخدام التكنولوجيا الحديثة لتطوير أعمالها، ومواكبة التطور الاقتصادي والاجتماعي كنتيجة للاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة من جانب، وتعزيز ثقة العاملين والجمهور بالمنظمة من جهة أخرى.

ثانيًا: سلبيات الشفافية الإدارية:

بعد استعرضنا أهمية الشفافية الإدارية، كان لا بد من التعرض لسلبياتها والتي تعرض لها البعض، وتنحصر سلبيات الشفافية الإدارية في الآتي[1]:

1- الشفافية الإدارية؛ قد تؤدى إلى تأثير سلبي بانتهاك الأمن القومي للدولة، بنشر المعلومات الأمنية، والمعلومات المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة، والأسرار الصناعية والتجارية.

2- الشفافية الإدارية؛ قد تؤدى إلى تأثير سلبي بانتهاك الاسرار الشخصية للمواطنين، وانتهاك حقهم في الخصوصية.

3- الشفافية الإدارية؛ قد تؤدى إلى تعطيل عمل الإدارة، لأن عرض المعلومات الإدارية، والخطط على المواطنين، ومناقشتهم فيها وأخذ رأيهم سيترتب عليه استغراق وقت كبير، لا يُمكن الإدارة من معالجة، والتعامل مع الأمور العاجلة.

4- الشفافية الإدارية؛ قد تؤدى إلى زيادة البيروقراطية الإدارية، فالإدارة المفتوحة ستؤدى إلى عرقلة عمل الإدارة. مما يجعل القرار الإداري عند اتخاذه لا يتواكب مع الأحداث الجارية، ويفقد العمل الإداري لفاعليته.

5- الشفافية الإدارية؛ قد تؤدى إلى منتج أفضل لكن تقلل من حجم الإنتاج، ومن الممكن أن تجعل الإجراءات الإدارية أكثر فعالية، ولكنها أقل كفاءة.

---

(1) انظر:

Susan I. Liem: Constituents of Transparency in Public Administration with Reference to Empirical Findings from Estonia ، PhD thesis ،Graduate School of Business Administration،Economics ،Law and Social Sciences (HSG) ،of the University of St. Gallen ،Germany ،2007 ، op.cit ،p.p 25.

Mazen J. Al Shobaki& Samy S. Abu Naser& Tarek M. Ammar: The Degree of Administrative Transparency in the Palestinian ، Department of Information Technology،Faculty of Engineering and Information Technology ،Al-Azhar University ،Gaza ، Palestine،Higher Educational Institutions ،International Journal of Engineering and Information Systems (IJEAIS) ،Vol. 1 Issue 2 ، April – 2017،p.p18. Available at: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01509031/document.

الفرع الثاني

متطلبات تعزيز الشفافية الإدارية ومعوقات تطبيقها

الشفافية الإدارية لا تتواجد دون تهيئة بيئة مناسبة لتواجدها، ووجود رغبة حقيقة في تطبيقها، هذه الرغبة تتولد من الشعور بأهميتها، وقدرتها على الانتقال بالمجتمع للأفضل دائمًا، ومن منطلق التعرض لمتطلبات الشفافية الإدارية؛ كان لزامًا علينا التعرض لسلبياتها.

أولًا: متطلبات تعزيز الشفافية الإدارية:

هناك عدد من المتطلبات التي ينبغي توافرها لتعزيز الشفافية الإدارية في العمل المؤسسي للجهات الإدارية، وهي تتمثل في الآتي[1]:

1- **الإرادة السياسية:** ضرورة وجود مقياس عملي، يقيس مدى توافر الشفافية الإدارية ومقدار توافرها، حال تواجدها، إلى جوار وجود نص قانوني يقتن لها، فالتشريع وحده لا يكفي لتفعيل الشفافية الإدارية داخل المؤسسات الحكومية، فلا بد من توافر تدابير محددة من شأنها التحقق من أداء المؤسسات لوظائفها، والتعرف على مكامن النقص بالنسبة لإجراءات معينة، فالغرض الأساسي من الشفافية هو دراسة الإجراءات داخل المؤسسات، وغرس المفاهيم، ومراقبة التنفيذ، والسلوكيات المختلفة، ووضع المعايير واكتشاف الانحرافات والتحقق منها، ومحاكمة ومعاقبة المسئولين عنها، بهذا يتحقق المنهج الشامل لتطبيق الشفافية الإدارية.

2- **التشريعات القانونية:** مراجعة كافة التشريعات من قوانين ولوائح مراجعة شاملة، لإزالة اللبس والغموض الوارد بها، بما يساعد على نمو الشفافية الإدارية، مع إصدار تشريع واضح وصريح يعطى الحق للمواطن في الحصول على المعلومة من الأجهزة الإدارية بالدولة، على أن ينص التشريع على الكشف

---

(1) نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص15، 16، سعود بن شباب عبد العالي الشلوي، مرجع سابق، ص21، وما بعدها.

المطلق للمعلومات الإدارية، والنشر التلقائي لها، وسهولة وإجراءات الحصول على المعلومة، ومحدودية تكاليف الحصول على المعلومة، مع مراعاة أن يكون الأصل هو مجانية الحصول على المعلومة، مع تحديد الاستثناءات على نشر المعلومة بدقة[1].

3- **تعزيز قيمة المساءلة في المستويات الإدارية المختلفة:** من خلال اتخاذ الإجراءات التي تعزز هذه القيمة، وأهمها التعامل بسياسة الدوران الوظيفي، بحيث لا يستمر الموظف، وبخاصة كبار الموظفين في الموقع الواحد لمدة طويلة، لأن ذلك يؤدي إلى الروتين والتعامل مع الموقع كحق مكتسب، ولعل تدوير الموظفين هو نوع من التدريب وتكامل المعلومات.

4- **تهيئة بيئة صحية للعمل:** من خلال ثلاثة محاور هي إرضاء العاملين، والمتابعة الموضوعية، وبث روح الجماعة، فلا شك أن الموظف الذي يتحقق له الرضا الوظيفي سيكون أكثر حرصًا من غيره على الالتزام بالممارسات الإدارية السليمة، والابتعاد عن الممارسات الفاسدة، كما أن المتابعة المستمرة لأداء العاملين في المراحل المختلفة تساعد على اكتشاف الانحرافات أولاً بأول قبل تفاقمها، وكذلك التزام العاملين داخل المؤسسة بروح الجماعة، والعمل معًا كفريق واحد، مما يمنع انتشار الفساد فيما بينهم.

5- **تبسيط إجراءات العمل الإداري:** يسمح تبسيط الإجراءات بأداء الأنشطة دون تعقيد من قبل الموظفين، ويندرج ضمن ذلك نشر المعلومات، والبيانات، وتوفير الأدلة عن إجراءات عمل المؤسسة، واختصار الإجراءات غير الضرورية ما أمكن ذلك.

6- **تنمية القيم الدينية:** التركيز على البعد الديني والأخلاقي للشفافية الإدارية، ودورها في محاربة الفساد وذلك لأن معظم حالات الفساد تتم بسرية، وبطرق عالية المهارة فيكون من الصعب، ووضع تشريعات وقوانين تقضي على أنماط الفساد بصورة تامة، في ظل هذه السرية واستغلال التقدم التقني في تغطية

(1) فايزة عمايدية، مرجع سابق، ص17.

الفساد؛ ويقوم جوهر تلك القيم على فرض رقابة ذاتية على الفرد في كل أعماله.

7- **حماية من يكشف التجاوزات والانحرافات" المبلغين"**: وهو ما يقتضي ضرورة تأمين الموظف الذي يكشف أي انحراف، أو يبلغ عن مخالفات الإدارة، أو التجاوز عن أهداف الجهة الإدارية لتحقيق مآرب ومصالح خاصة، الأمر الذي يستلزم الحماية ضد النقل أو الفصل أو الحرمان من المزايا المالية التي يحصل عليها الموظف، وذلك لتشجيع المرؤوسين على الإبلاغ عن تجاوزات الرؤساء؛ فلا تقتضي الإدارة بالشفافية من العاملين الامتناع واجتناب المخالفات فحسب، ولكن أيضًا الالتزام بالإبلاغ عن مخالفات الغير إن حدثت، فيجب الإبلاغ عن أي انحرافات، أو مخالفات للقانون، أو إهدار المال العام، أو عدم الاستخدام الأمثل للموارد.

8- **نشر الوعي بين الموظفين**: يجب نشر الوعي لدى المواطنين في مجال توافر الشفافية الإدارية في مختلف مناحي الحياة، وذلك من خلال تشجيع وإجراء البحوث العلمية، وتأمين الخبرات والمعلومات والتعاون مع المنظمات، وواضعي السياسات لتطبيق التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد؛ ومن خلال تنظيم دورات تأهيلية للموظفين في كافة الجهات للتعريف بأهمية الشفافية وماهيتها، والعمل على تطبيقها، وتبني خلق ثقافة تنظيمية أساسها الوضوح والإفصاح وحرية التعبير؛ مع عمل برامج تثقيفية للعاملين الجدد: ويكون ذلك من خلال العمل على توعيتهم، وزيادة إلمامهم المعرفي بالأبعاد التنظيمية والإدارية، وإعطاء صورة واضحة عن المنظمة، وأهدافها، وأنشطتها، وبرامجها، ومستوياتها الإدارية، وهيكلها التنظيمي، والأدلة التنظيمية.

9- **توحيد إجراءات ومعايير الوظيفة العامة**: اتخاذ الإجراءات ذات العلاقة باختيار أو تعيين الموظفين أو ترفيعهم أو تدريبهم أو مكافآتهم أو تقييم أدائهم، أو نقلهم أو انتدابهم أو بأي من الأمور المتعلقة بأعمالهم بشفافية ونزاهة مطلقة، وبمنأى عن أية اعتبارات ذات صلة بالقرابة والصداقة، والامتناع نهائيًا، سواء

بشكل مباشر أو غير مباشر، عن القيام بأي معاملة تفضيلية لأي شخص من خلال الواسطة والمحسوبية.

10- **انشاء اجهزة رقابية مستقلة:** لتفعيل عمل الشفافية الإدارية لا بد من توافر أجهزة رقابية؛ مالية وإدارية مستقلة، تمارس عملها وصلاحيتها، وفق الشفافية الإدارية، وبما يسمح للمواطنين بالتواصل المباشر معها.

ثانيًا : المعوقات التي تواجه تطبيق الشفافية الإدارية :

هناك العديد من المعوقات التي تقف عقبة في سبيل تطبيق الشفافية الإدارية؛ وبصفة خاصة في الدول النامية، ويمكن تصنيف هذه المعيقات تحت واحد أو أكثر من العوامل التالية، والتي تتمثل في الآتي[1]:

1- **الفساد الإداري:** تتسم المؤسسات الحكومية في الدول النامية بالهيمنة على وسائل الإنتاج والتخطيط المركزي، وينتشر فيها الفساد وعدم احترام القانون، ووجود علاقة قوية بين رأس المال والسياسيين، تزاوج المال بالسلطة، عدم تفعيل نظام المساءلة، يعيق الشفافية الإدارية، ويرسخ للسرية الإدارية.

2- **البيروقراطية الإدارية:** يعد الروتين والتعقيد والغموض في الإجراءات عقبات أمام تحقيق الشفافية الإدارية، كما يعتبر عدم التنسيق بين الهيئات الإدارية للدولة وازدواجية العمليات الإدارية عقبة أمام تحقيق الشفافية الإدارية؛ مما يسببه من تفتيت الجهود، وصعوبة التنسيق بين أجهزة الدولة، كما يعتبر الإرث السلبي والتطبيق المستمر للأنظمة القديمة، والروتينية حجر عثر أمام تطبيق الشفافية الإدارية، الأمر الذي يتطلب معالجته قبل البدء في تنفيذ

---

(1) انظر:

Mazen J. Al Shobaki& Samy S. Abu Naser& Tarek M. Ammar: The Degree of Administrative Transparency in the Palestinian، Department of Information Technology،Faculty of Engineering and Information Technology ،Al-Azhar University ،Gaza ، Palestine،Higher Educational Institutions ،International Journal of Engineering and Information Systems (IJEAIS) ،Vol. 1 Issue 2 ، April – 2017 ،op.cit،p21

وانظر: خالد سعد برهم الحشاش، مرجع سابق، ص25، 26.

الشفافية، كما أن انخفاض مستوى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أحد معوقات تطبيق الشفافية الإدارية.

3- **العولمة:** توجد علاقة كبيرة بين العولمة، وعدم تطبيق الشفافية، حيث أكدت بعض الدراسات وجود علاقة طردية بين العولمة والحرية، وعلاقة عكسية بين الشفافية والعولمة؛ وهو ما اختلف معه جملة وتفصيلًا فمن المفترض أن تكون العولمة مؤيدة، وداعمة للشفافية الإدارية وليس معوقة، فالعولمة جعلت العالم كقرية صغيرة الكل يشاهد الكل فيها، مما رفع سقف أمال وأحلام الشعوب، في الوصول للدول الديمقراطية، وما حققته من نجاحات، فكيف تكون العولمة داعمة للحرية، وفي ذات الوقت معوقة للشفافية الإدارية التي تدعم الحرية؟!. فالشفافية بحد ذاتها وسيلة وليست غاية مهمتها إظهار الأخطاء ومحاسبة مرتكبيها.

4- **تضارب المصالح:** يعد الخلط بين الأهداف الشخصية للقائمين على العمل الإداري، والأهداف التنظيمية للمؤسسات الإدارية من العقبات التي تعيق تطبيق الشفافية الإدارية؛ فكلما تغلب الجانب الخاص على الجانب العام في فكر القائمين على العمل الإداري، نمي الفساد وترعرع، والذي لا ينمو إلا في الظلام، والشفافية نور يتعارض مع الظلام.

5- **الجهل:** تدني مستوى وعي المواطنين بدور الشفافية الإدارية وأهميتها، وعدم الاكتراث بما يمكن أن يجنوه من تطبيقها، نتيجة عدم حيادية وسائل الإعلام، وعدم اهتمامها الكافي بتطبيق الشفافية الإدارية، ومساعدة المواطنين علي فهم أهميتها وتطبيقها، علي كافة مستويات الدول، مع عرضه لنماذج الدول التي تبنت هذا الأسلوب في الإدارة، ومدي النجاح الذي حققته علي أرض الواقع؛ وافتقار مؤسسات المجتمع المدني لدورها في نشر ثقافة الشفافية الإدارية بين المواطنين، والضغط علي الحكومات لتبينها وتطبيقها.

6- **الغموض:** يمثل الغموض في عمليات التحديث، والتطوير عقبة أمام تحقيق الشفافية الإدارية، وعدم وجود قنوات اتصال واضحة بين الإدارة والموظفين،

وعدم وجود حوافز للإبداع لموظفي المنظمات الإدارية عائقًا إداريًا أمام تحقيق الشفافية[1].

7- **التشريعات:** يعد عدم وجود قوانين ولوائح لفرض الشفافية الإدارية، مع وجود غموض في التشريعات، وتضارب بينها، وعدم وجود نصوص قانونية تحمى المبلغين من الموظفين والمواطنين عن الجرائم، وأوجه الفساد الإداري.

8- **الخوف:** يعتبر خوف الموظفين، وقلقهم على فقدان وظائفهم بسبب إبداء رأيهم، عائقًا ضد تطبيق الشفافية الإدارية؛ كما يتسبب ذلك في قتل الأفكار والإبداع، واحتكار المعلومات.

(1) أنظر: فهيمة بن لكحل، كهنة ايت عمرواي، مرجع سابق، ص37، 38.

المبحث الثالث

أحكام القضاء والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية

القضاء دائمًا إبدًا هو الملاذ الأمن لكل مواطن، والمُوكل إليه تطبيق أحكام القانون والدستور، على كل من الحاكم والمحكوم، وتطبيق نصوص الاتفاقيات الدولية المصدق عليها؛ كما أن القضاء بأحكامه يعد انعكاسًا لما يشعر به المواطنين، وما يتطلعون إليه، لكونه القاضي عضو في المجتمع يؤثر فيه ويتأثر به، وقد رسخ القضاء في أحكامه العديدة لمبدأ لشفافية الإدارية، بشكل صريح مباشر واضح، أو بشكل غير مباشر؛ إلا أنه يفهم من سياق الحكم، وتفاصيله، وحيثياته؛ أنه يرسخ لمبدأ الشفافية الإدارية.

- **المطلب الأول** : تطبيقات القضاء الدولي والمقارن والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية.
- **المطلب الثاني** : تطبيقات القضاء الدستوري المصري والتكريس لمبدأ الشفافية الإدارية.
- **المطلب الثالث** : تطبيقات القضاء الإداري المصري والتكريس لمبدأ الشفافية الإدارية.

المطلب الأول

تطبيقات القضاء الدولي والمقارن والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية

جاء الاعتراف الدولي بحرية تداول المعلومات ليس فقط من قبل الاتفاقيات الدولية، والتشريعات الوطنية، بل ومن قبل أحكام المحاكم الدولية، وأحكام المحاكم العليا في بعض البلدان الأجنبية، والتي وضعت على عاتقها وضع هذه الاتفاقيات، والتشريعات موضع التطبيق، بأحكام كاشفة في أحيان، منشأة في أحيان أخري، تواجه بها السلطات الإدارية والأجهزة الحكومية بالدول المختلفة.

أولاً: محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان:

كانت من أوائل المحاكم التي رسخت لفكرة ومفهوم الشفافية الإدارية وإن كان ذلك بشكل مستتر، ففي قضية كلود رييس وآخرين ضد شيلي عام 2006 ففي القضية قضت المحكمة صراحة بأن الحق في حرية التعبير، المنصوص عليه في المادة (13) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان يضمن الحصول على المعلومات وفى نطاق وضعها لهذا الحق، وطبيعته، وذكرت المحكمة: " فيما يتعلق بوقائع القضية الحالية ترى المحكمة أن المادة 13 من الاتفاقية، التي تكفل صراحة حقي "استقاء" و"تلقي" المعلومات"، تحمي حق كل شخص في طلب الحصول على المعلومات الواقعة تحت سيطرة الدولة، مع الأخذ بالاستثناءات المعترف بها في ظل نظام من القيود المفروضة في الاتفاقية، وبالتالي فإن المادة المذكورة تشمل حق الأفراد في الحصول على المعلومات المعنية والتزام الدولة الإيجابي بتوفيرها، بطريقة تمكن الشخص من الوصول من أجل معرفة المعلومات أو الحصول على إجابة تستند إلى حجج سليمة حينما يجوز للدولة الحد من الوصول إليها في حالة معينة لسبب معترف به في الاتفاقية، وينبغي توفير هذه المعلومات من دون الحاجة إلى إثبات مصلحة مباشرة أو صلة شخصية من أجل الحصول عليها، إلا في الحالات التي يُطبق فيها التقييد المشروع"[1]؛ وهو ما أكدت عليه محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان عندما قضت بأن: "من المهم بالنسبة للمواطن العادي أن يعرف آراء الآخرين، وأن يتمتع بالحق في اتاحة المعلومات بشكل عام، وخصوصاً الحق في نقل آرائه للآخرين- وقد انتهت المحكمة إلى أن المجتمع غير المُطلع ليس مجتمع حر"[2].

---

(1) راجع الحكم:

Case No.12‹08 Marcel. Claude Reyen and Others v. Chile.March‹2006‹Cloud Reyes and Others v.Chil‹19 September‹2006‹Serice.C.No.151(inter.American.court of human right).available at :http://www.i.umn.edu/humanrits/cases/60-30.html.And the UN Human Rights Committeés General comment‹NO.34‹12‹September‹2011‹CCPR/C/GC/34‹Para.18.

(2) راجع:

Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for=

ثانيًا: المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان:

كانت أكثر تحفظًا من المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان عندما فسرت المادة (10) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان بأنها: "لا تحتوى صراحة على حق الحصول على المعلومة"، ففي قضية ليندر ضد السويد وجاسكين ضد المملكة المتحدة، جوير وآخرين ضد إيطاليا قضت بأنه: "لا يوجد التزام ايجابي على الدولة في جمع المعلومات، وبثها إلى الجمهور، وبالتالي لا ترى المحكمة أن هناك انتهاك وقع ضد المدعيين، في حرمانهم من حق الحصول على المعلومة"؛ إلا أن المحكمة لم تغلق الباب بل صرحت في نهاية الحكم: بأن رأيها هذا يمكن أن يتغير في قضايا آخري مستقبلًا باستخدامها عبارة في ظروف القضية الحالية" In Curcumstances of The Present Case"[(1)]؛ وهو ما يظهر بالفعل من موقف المحكمة الأوربية من تبنيها لوجهة نظر جديدة في قضية خاصة بالحق في الحصول على المعلومات الصحية وهى القضية المسماه: Dublin well women ،Open Door Counseliny Center and Other v.Ireland عندما طعن أصحاب القضية ضد قرار المحكمة الإيرلندية بتأكيد قرار الحكومة برفضها تزويدهم بمعلومات عن أين يتم السماح بالإجهاض القانوني خارج إيرلندا، فوازنت المحكمة الأوربية في هذه القضية بين طلب المعلومات، ومصلحة الدولة في حماية الشعور الديني، وحق الجنين في الحياة، وقضت بإلغاء قرار المحكمة الإيرلندية، لأن المنع جاء مطلقًا دون استثناءات، كضرورة المعرفة المسبقة عن سن التي ترغب في الإجهاض، والسبب الدافع لها للإجهاض، وهكذا من المعلومات الضرورية والتي تختلف من حالة إلى أخرى[(2)].

= the Practice of Journalism ،Advisory OpinionOC-5/85 ،13 November 1985 ،para. 30.

(1) راجع:

Vgorhoof ،p: European Media Law Collection Publishing Belgium،(2001)،p.314.

(2) راجع:

Right of Know ،article.19 ،university of Pennsylvania a press ، 1995.p.49.

ثالثًا: المحكمة العليا في الهند:

رسخت للشفافية الإدارية في عام 1982 عندما أكدت على حق المواطن في الوصول للمعلومة في حكمها بأن:" الوصول إلي المعلومة الحكومية هو جزء جوهري من الحق الأساسي لحرية التعبير وإبداء الراي وان الحكومة المفتوحة هي بمثابة انبثاق من الحق في المعرفة والذي يبدو مفهومًا ضمنيًا من حق حرية التعبير والراي، وبالتالي فإن الكشف عن المعلومات المتعلقة بأداء الحكومة يجب أن يسود، وأن التكتم هو الاستثناء لا مبرر له، إلا عندما تستدعي اقصي متطلبات المصلحة العامة ذلك، ويجب أن تكون منهجية المحكمة تقليل مجال السرية بقدر الإمكان بما يتوافق ومتطلبات المصلحة العامة؛ مع الأخذ في الاعتبار دائمًا أن الكشف عن المعلومات يخدم جانبًا هامًا من المصلحة العامة".

رابعًا: المحكمة العليا الاسبانية:

في أطار اعترافها بحرية تداول المعلومات كأداة للشفافية الإدارية الغت في عام 1986 حكم قد سبق، وأن أدان صحفي نشر بيان لمنظمة " آيتا" مؤكدة أن الحكم الرأي الداعم للإرهاب، وبين نشر المعلومة التي تصل إلى الجريدة، وأن ما نشره الصحفي حقًا له لأنه مرتبط بطبيعة عمله، ولا يجب لذلك أن يوقع عليه أي جزاء، وأن هذا الجزاء من شأنه أن يرهبه ويرهب غيره فيقوم بعمل رقابة ذاتية مبالغ فيها عما ينشره؛ مما يحرم الجمهور من تلقي المعلومة كاملة الدقيقة[1].

المطلب الثاني

تطبيقات القضاء الدستوري المصري والتكريس لمبدأ الشفافية الإدارية

يعد القضاء الدستوري المصري؛ القضاء الحاكم الفاصل بين سلطات الدولة المختلفة، المطبق والمفسر لنصوص الدستور، وما تبرمه الدولة من اتفاقيات دولية وإقليمية، وما تصدره المجالس التشريعية من قوانين، ومراجعة مدى مطابقتها

---

(1) راجع في ذلك الحكم: يحي شقير، مرجع سابق، ص32، وما بعدها.

للنصوص الدستورية، بل يرجع إليها لفض التناقض بين حكمين صادرين من جهتين قضائيتين مختلفتين؛ ولأهمية احكام القضاء الدستوري فهي ملزمة لكافة سلطات الدولة وتنشر بالجريدة الرسمية للدولة.

أولاً: أحكام القضاء الدستوري المصري والحق في حرية تلقي المعلومات وتداولها:

ويعد الحق في تداول المعلومة وحرية تلقيها من أي مصدر، الوجه الأخر للشفافية الإدارية، الذي له أبلغ الأثر على حرية تكوين الرأي والتعبير عنه؛ وبالرغم من أن الأحكام جاءت بشكل غير مباشر إلا أنه يفهم من مضمونها أنها ترسخ للشفافية الإدارية؛ فمنذ أكثر من عقدين من الزمان قضت المحكمة الدستورية المصرية في أحد أحكامها بأن :"الدستور لا يرمي من وراء ضمان حرية التعبير، أن تكون مدخلًا إلى توافق عام، بل بصونها أن يكون كافلًا لتعدد الآراء Plurality of opinions وإرسائها على قاعدة من حيدة المعلومات neutrality of information ، ليكون ضوء الحقيقة منارًا لكل عمل، ومحددا لكل اتجاه — ذلك أن حرية التعبير التي تؤمنها المادة (47) من الدستور، ابلغ ما تكون اثرًا في مجال اتصالها بالشئون العامة" – وحيث إنه من المقرر أن ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير المنصوص عليها في المادة (47) منه، هو أن يكون التماس الآراء والأفكار وتلقيها عن الغير ونقلها إليه غير مقيد بالحدود الإقليمية على اختلافها، ولا منحصر في مصادر بذواتها تعد من قنواتها بل قصد أن تترامى آفاقها، وأن تتعدد مواردها وأدواتها، وأن تنفتح مسالكها، وتفيض منابعها " Market place of ideas trade in ideas free "، ولا يحول دون ذلك قيد يكون عاصفا بها، مقتحما دروبها ذلك أن لحرية التعبير أهدافا لا تريم عنها، ولا يتصور أن تسعى لسواها، هي أن يظهر من خلالها ضوء الحقيقة جليا، فلا يداخل الباطل بعض عناصرها، ولا يعتريها بهتان ينال من محتواها. ولا يتصور أن يتم ذلك إلا من خلال اتصال الآراء وتفاعلها ومقابلتها ببعض، وقوفا على ما يكون منها زائفا او صائبا، منطويا على مخاطر واضحة، أو محققا لمصلحة مبتغاة. ذلك أن الدستور لا يرمى من وراء ضمان حرية التعبير، أن تكون مدخلا إلى توافق عام، بل

تغيا بصونها أن يكون كافلًا لتعدد الآراء Plurality of opinions ، وإرسائها على قاعدة من حيدة المعلومات neutrality of information ليكون ضوء الحقيقة منارا لكل عمل، ومحددا لكل اتجاه، ذلك أن حرية التعبير التي تؤمنها المادة (47) من الدستور، أبلغ ما تكون أثرا في مجال اتصالها بالشئون العامة، وعرض أوضاعها تبيانا لنواحي التقصير فيها، وتقويما لاعوجاجها، كما أن حق الفرد في التعبير عن الآراء التي يريد إعلانها، ليس معلقا على صحتها، ولا مرتبطا بتمشيها مع الاتجاه العام في بيئة بذاتها، ولا بالفائدة العملية التي يمكن أن تنتجها. وإنما أراد الدستور بضمان حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام Public Mind، فلا تكون معاييرها مرجعا لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه، ولا عائقا دون تدفقها. وحيث إن من المقرر كذلك أن حرية التعبير، وتفاعل الآراء التي تتولد عنها، لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها، سواء من ناحية فرض قيود (مسبقة) على نشرها، أو من ناحية العقوبة اللاحقة التي تتوخى قمعها. بل يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها – وعلانية – تلك الأفكار التي تجول في عقولهم، فلا يتهامسون بها نجيا، بل يطرحونها عزمًا ولو عارضتها السلطة العامة – إحداثًا من جانبهم – وبالوسائل السلمية – لتغيير قد يكون مطلوبًا؛ فالحقائق لا يجوز إخفاؤها، ومن غير المتصور أن يكون النفاذ إليها ممكنًا في غيبة حرية التعبير؛ كذلك فإن الذين يعتصمون بنص المادة 47 من الدستور، لا يملكون مجرد الدفاع عن القضايا التي يؤمنون بها، بل كذلك اختيار (الوسائل) التي يقدرون مناسبتها وفعاليتها سواء في مجال عرضها أو نشرها، ولو كان بوسعهم إحلال غيرها من البدائل لترويجها؛ ولعل أكثر ما يهدد حرية التعبير، أن يكون الإيمان بها شكليًا أو سلبيًا. بل يتعين أن يكون الإصرار عليها قبولًا بتبعاتها، وألا يفرض أحد على غيره صمتًا ولو بقوة القانون Enforced silence، وعلى هذا الأساس تعين القول بأن حرية التعبير التي كفلها الدستور، هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي، لا يقوم إلا بها، ولا يعدو الإخلال بها أن يكون إنكارًا لحقيقة أن

حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها، وإن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها، فلا يعطل مضمونها أحد، ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائها[1].

ثانيًا: أحكام القضاء الدستوري والحق في الاتصال والتواصل لتلقي المعلومة:

أكد القضاء الدستوري على حق كل فرد بالتواصل مع غيره لتلقي المعلومة، فقضي بأن:" وحيث إن (الحق في الاتصال) وثيق الصلة بميثاق حقوق الإنسان والمواطن الذي أعلنته الثورة الفرنسية عام 1789 حيث أشارت المادة (11) من الإعلان المذكور إلى أن :"حرية تبادل الأفكار والآراء هي من حقوق الإنسان المهمة، ولكل مواطن الحق في أن يتكلم ويطبع بصورة حرة"، كما أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الحق حيث ورد في المادة التاسعة عشرة منه أن :"لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناقه الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود"، ثم جاء ذلك بعد قرار الأمم المتحدة رقم (59) الصادر في 14 نوفمبر 1946، والذي نص على أن :" حرية تداول المعلومات من حقوق الإنسان الأساسية، وهي المعيار الذي تقاس به جميع الحريات التي تكرس الأمم المتحدة جهودها لحمايتها"، وأن تلك الحرية تتطلب بالضرورة ممن يتمتعون بمزاياها أن تتوافر لديهم الإرادة والقدرة على عدم إساءة استعمالها، فالالتزام الأدبي بتقصي الحقائق دون انحياز، ونشر المعلومات دون تعمد، شيء يشكل أحد القواعد لحرية الإعلام، وقد أكدت ذلك اللجنة العربية لدراسة قضايا الإعلام والاتصال في الوطن العربي حيث رأت أن معنى الاتصال :"يعني حق الانتفاع، وحق المشاركة لجميع الأفراد والجماعات والتنظيمات، مهما كان مستواها الاجتماعي، أو الاقتصادي، أو الثقافي، وبغض النظر عن الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو موقعها الجغرافي في الانتفاع بوسائل الاتصال وموارد المعلومات على نحو متوازن، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة العامة

---

(1) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 6 لسنة 15 ق. دستورية – جلسة1995/4/15.

في العملية الاتصالية، بحيث لا يقتصر دور الأفراد والفئات الاجتماعية على مجرد التلقي للوسائل الإعلامية، بل يمتد لتتحول إلى المشاركة الإيجابية في التخطيط والتنفيذ أيضاً"، وعلى هذا فإن السير نحو حق الاتصال بمفهومه العام وما يتضمنه من حريات إنما يرتبط بالمناخ الديمقراطي العام، وهو في الواقع إقرار بالحق الكامل للفرد والجماعة في اختيار النسق الديمقراطي وإدارته، كما أن حق الاتصال في ذات السياق إنما يعني "حق الفرد في الحصول على المعلومات والمعارف والاطلاع على تجارب الآخرين، وحقه في التعبير، وإيصال الحقيقة للآخرين، والاتصال بهم ومناقشتهم، والتأثير في القيادات الاجتماعية والسياسية بما يخدم الفرد والجماعة، وهو في الوقت نفسه الحق في الاجتماع والمناقشة والمشاركة والحوار، لفهم ظروف المجتمع وإمكانياته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"؛ وعلى ذلك فالحق في الاتصال إنما هو حاجة إنسانية أساسية وأساس لكل مواطن اجتماعي، ويثبت الحق فيه للأفراد، كما يثبت للمجتمعات التي تتكون منهم، وهو حق لا يقوم إلا بأدواته المحققة له – وحيث إن حق الاتصال Right to community لا يقوم إلا بأدواته المحققة له، كما أن حرية التعبير التي كفلها الدستور، وهي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي، لا تقوم إلا بالتمتع بحق الاتصال ويغدو الإخلال به إنكارا لحقيقة أن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها، وإن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها، فلا يعطل مضمونها أحد، ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسالها "[1].

ثالثًا: أحكام القضاء الدستوري وتنظيم العلاقة بين الحق في تلقي المعلومة وحماية الحق في الخصوصية:

وضعت المحكمة الدستورية الخطوط الفاصلة بين الحق في الاتصال وتلقي المعلومة، والحق في الخصوصية فقضت بأن:" وليس من شك في أن ثمة علاقة وثيقة بين "الحق في الاتصال"، وضرورة كفالته وبين "الحق في الخصوصية" ، ووجوب

(1) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 6 لسنة 15 ق. دستورية جلسة1995/4/15.

حمايتها، فلا يجوز أن يعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو "مراسلاته"، ولكل شخص وفقا لما قررته المادة (12) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في حماية القانون من مثل هذا التدخل، وهو ما نال التأكيد في المادة (45) من الدستور المصري بتقرير أن لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون، وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصالات حرمة، وأن سريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقًا لأحكام القانون، فالحق في الخصوصية Right to privacy هو حق أصيل من حقوق الإنسان سواء نص عليه الدستور أو أغفله، وأن ثمة مناطق من الحياة الخاصة لكل فرد تمثل أغوارًا لا يجوز النفاذ إليها، وينبغي دوما ألا يقتحمها أحد ضمانا لسريتها وصونًا لحرمتها[1].

رابعًا: أحكام القضاء الدستوري وشفافية النصوص القوانين:

أكد القضاء الدستوري علي أهمية وضوح نصوص القوانين وعدم غموضها وذلك في طعن دستوري نظرته المحكمة خاص بعض نصوص قانون الجمارك، قضت في طياته بعدم دستورية المواد المطعون عليها لعدم التزامها بالشفافية اللازمة، مع تأكيدها في حكمها على ضرورة الالتزام بإقرار مبدأ الشفافية عند وضع القانون عندما قضت بأن: "كان النص الطعين قد خوّل مصلحة الجمارك الحق في مطالبة صاحب البضاعة بالمستندات المتعلقة بالسلع المستوردة، دون أن يلزمها بالتقيد بالبيانات التي تضمنتها هذه المستندات، أو يلزمها بالإفصاح عن مبرراتها في الالتفات عنها، أو الوسائل التي اتبعتها في التوصل إلى القيمة الحقيقية للبضائع المستوردة، بما يجعل اطراحها هذه المستندات قرارًا صريحًا إن افصحت عن ذلك استقلالًا، أو ضمنيًا بقرارها بتقدير قيمة البضائع المبنى على هذا الاطراح، وهى

(1) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم23 لسنة 16 ق. دستورية جلسة 1995/3/18؛ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم56 لسنة 18 ق. دستورية جلسة 1997/11/15.

نتيجة تناقض ما تقتضيه ضرورة الالتزام بالشفافية في التعرف على أسس تقدير وعاء الضريبة، ومن ثم مقدارها، للتحقق من توافر الشروط الموضوعية التي تنأى بالضريبة عن التمييز، وتكفل ضمانة الخضوع لشرط الحماية القانونية المتكافئة التي كفلها الدستور للمواطنين جميعًا"[1].

خامسًا : أحكام القضاء الدستوري المصري ودور منظمات المجتمع المدني في نشر ثقافة الشفافية الإدارية والمساءلة :

استمرارًا لدور المحكمة الدستورية في التأسيس والترسيخ للشفافية وحرية تداول المعلومات وصولًا للمساءلة من قبل المنظمات غير الحكومية، موضحة دورها المنوط بها في مكافحة الفساد الإداري داخل المجتمع، عندما قضت بأن:" منظمات المجتمع المدني، هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الأمينة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعى ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم، تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من حوار حر بناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معًا، والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية على أداء أفضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة ،وبكل أولئك، تذيع المصداقية، وتتحدد المسئولية بكل صورها فلا تشيع ولا تمتنع، ويتحقق العدل والنصفة، وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم"[2].

(1) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 159 لسنة 20 ق. دستورية – جلسة2002/10/13.

(2) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضيتين رقمي 35 لسنة 21 قضائية دستورية – جلسة 1/ 1/ 2000، 153 لسنة 21 ق. دستورية – جلسة 2000/6/3.

المطلب الثالث

تطبيقات القضاء الإداري المصري والتكريس لمبدأ الشفافية الإدارية

رسخ القضاء الإداري المصري لمبدأ لشفافية الإدارية في مصر بالعديد من أحكامه بالرغم من بعضها لم تأتى بصورة مباشرة؛ إلا أنها تعبر بصدق عن مفهوم الشفافية ومضمونها، ودورها في مكافحة الفساد الإداري.

أولاً: أحكام القضاء الإداري وشفافية القرارات الإدارية:

أكد القضاء الإداري على أهمية أن تصدر القرارات الإدارية متوافقة مع القانون وأن ترسخ للشفافية الإدارية في مجال هام مثل مجال التعامل في البورصة فقضي بأن: " وإذ عدل وزير الاقتصاد بقراره المطعون فيه موعد إعداد هذه المستندات والتقارير، فأوجب أن يتم ذلك خلال شهرين على الأكثر من انتهاء السنة المالية للشركة، وهو ما يتفق مع نصوص القانون، ومع الموعد المضروب في هذه النصوص دون تجاوز، ولما كان تحديد هذا الميعاد من الملائمات المتروكة لجهة الإدارة ممثلة في وزير الاقتصاد مادام يهدف إلى المصلحة العامة الذى افصحت عنه الأوراق بأن ذلك تم لمواكبة التطور في التعامل في سوق المال، وخاصة **فيما يتعلق بتوافر عنصر الشفافية اللازم لإجراء المعاملات في بورصة الأوراق المالية**، حيث اصبح توافر المعلومات عن الشركات التي تطرح أوراقها للتداول في الوقت المناسب، أمرًا حتميًا ولازمًا لجمهور المتعاملين، حتى يكونوا على بينة كاملة بأوضاع الشركة التي يتم التعامل على أوراقها، فضلًا عن أن الواقع العملي لسوق رأس المال أثبت أن الوقت عنصر أساسي لسوق رأس المال، وأداة هامة من أدوات هذه السوق، وأنه كان من الضروري النظر في تعديل المدة المشار إليها، تمكينًا لمراقبي الحسابات من أداء مهمتهم في وقت مناسب، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه متفقًا وصحيح حكم القانون"[1].

---

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5585 لسنة 46 ق. عليا — جلسة 5/ 2/2005.

ثانيًا: أحكام القضاء الإداري وشفافية التعاقدات الحكومية:

أكد القضاء الإداري علي مبدأ الشفافية في مجال مزادات بيع أراضي الدولة، باعتبار أن الشفافية في هذه التعاقدات، تعد من أفضل وسائل مكافحة الفساد في مجال من المجالات التي ينمو فيه الفساد ويرتع، وهو مجال التعاقدات الحكومية فقضي بأن: "أما في الحالات الأخرى فقد جري الإعلان داخل مصر وخارجها، بل جرت حملة إعلانية ضخمة للإخبار عن مزادات بيع تلك الأراضي ومواعيدها، حيث وصل الإعلان عن ذلك إلي ذروته وغايته، **وذلك قصداً إلي تحقيق اقصي درجات الشفافية والعلانية وتكافؤ الفرص، فبدأ الأمر مبسوطًا جوانبه معلومة شرائطه للجميع فتتنافس فيه المتنافسون – مصريين وعربًا –** وحصلت الدولة من ذلك علي أفضل الأسعار وفق أيسر وأنسب الشروط، كما بدأ البون شاسعًا بين مقابل البيع في الحالة الأولي، وسعر البيع في الحالات اللاحقة؛ رغم أن البيع اشتمل في بعض الأحيان علي أراضي في ذات منطقة القاهرة الجديدة الكائن بها موقع مشروع "مدينتي"، وأن هذه البيوع تمت بفاصل زمني في بعضها لا يزيد علي بضعه أشهر"[(1)]، وهو ما أكدت عليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري حينما انتهت إلي أن: "تحقيق **مبداي الشفافية والعلانية** في العلاقة بين كافة المتقدمين للتعاقد مع الجهات الإدارية، وتحقيق مبدأ المساواة بينهم على النحو الذى لا يتمتع معه أي منهم بميزات أفضلية لا تستند إلى اسس موضوعية، وفقًا للشروط والمواصفات المقررة للتعاقد وإزاء ذلك استن المشرع أصلًا عامًا لترسيه المناقصات بالفقرة الأولى من المادة (16) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه مناطه الترسية على صاحب العطاء الأفضل شروطًا والأقل سعرًا، وذلك في ظل توحيد اسس المقارنة بين جميع العطاءات من النواحي الفنية والمالية"[(2)].

(1) راجع حكما المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقمي 30952، 31314 لسنة 56 ق. عليا – جلسة 14/ 9/ 2010.

(2) راجع فتوى الجمعية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم 372 بتاريخ 29/ 2000/6 ملف رقم 54/1/ 366.

ثالثًا : أحكام القضاء الإداري وشفافية نشر القوانين واللوائح :

وفي حكم بليغ أكد القضاء الإداري عن الشفافية في نشر القوانين واللوائح، باعتبارها شرطًا للالتزام بها، فقضي بإلزام الدولة ممثلة في رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بنشر أعداد الجريدة الرسمية، التي ينشر بها القوانين واللوائح، وأحكام المحاكم الدستورية على الموقع الإلكتروني للجريدة، مستندا للمادة (68) من الدستور المصري الحالي التي رسخت للشفافية، بل ورسخ لإتاحة المعلومة القانونية دون مقابل نقدى فقضي بأن:" ومن حيث إن نشر القوانين في الجريدة الرسمية كشرط لتطبيقها قصد منه أن يتحقق علم المخاطبين بها بما يتضمنه من قواعد قانونية واجبة الإتباع والاحترام ، بحيث لا يقبل من أحدهم الاعتذار بجهله بالقانون ، والنص الدستوري الذى يشترط نشر القوانين في الجريدة الرسمية وكذلك النصوص التي ترد في القوانين والخاصة بنشرها في الجريدة الرسمية تلقى على جهة الإدارة الالتزام بنشر كل قانون يصدر بالجريدة الرسمية ، كما تلقى على عاتق المخاطبين واجب العلم بما ينشر بالفعل من قوانين ثم الخضوع لأحكامها والعلم بالقوانين واللوائح التي تنشر بالجريدة الرسمية أو الوقائع المصرية يستند إلى فكرة العلانية الحكمية أو القانونية ، فلم يشترط الدستور العلم الفعلي بالقوانين لتطبيقها وإنما جعل نشرها بالجريدة الرسمية قرينة على العلم المفترض بها ، وإجراء النص على بنشر القوانين في الجريدة الرسمية لا يغنى عنه أي إجراء آخر من إجراءات العلانية ، كنشر القانون في الصحف اليومية أو إذاعة نصوصه في الإذاعة أو التليفزيون أو تعليق صورة القانون في الأماكن العامة ، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن:" إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها يعتبر شرطاً لإنبائهم بمحتواها ، ونفاذ القاعدة القانونية يفترض إعلانها من خلال نشرها وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها ، ونشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم الأمر ، والقاعدة القانونية التي لا تنشر لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها ، ولا بشروط تطبيقها ، ولا تتكامل مقوماتها". حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة 1998/1/3 القضية رقم 36 لسنة 18 ق دستورية – إلا أن مجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية لا يكفى في

حد ذاته بتحقق على المخاطبين بأحكامه علماً حقيقيًا أو حكميًا ، وإنما يلزم لافتراض هذا العلم واقعًا وقانون أن يتم توزيع الجريدة الرسمية التي ينشر فيها القانون بحيث يكون في مقدور المخاطبين بالقانون الحصول عليها بوصفها وسيلة العلم بالقانون حتى يتاح لهم العلم بمضمون القانون ، فإذا نشر القانون بالجريدة الرسمية وتم حجب أعدادها عن التوزيع في جميع انحاء الدولة، أو لم تصل أعداد الجريدة الرسمية لم تتحقق ولا محل في هذه الأحوال للقول بتحقق العلانية الحكمية بأحكام القانون، ولا إلزام على المخاطبين بالقانون بالخضوع لأحكامه التي لم يتح لهم الإحاطة والعلم بها، وقد قضت محكمة النقض بأن :"افتراض علم الكافة بالقانون ليس بتاريخ طبع الجريدة الرسمية وإنما هو بتاريخ توزيعها" حكمها في الطعن رقم 256 لسنة 24 ق جلسة 1958/6/24 – كما قضت محكمة القضاء الإداري بأن:" العبرة في نفاذ القوانين وسريان أحكامها بتاريخ نشرها ى بتاريخ إصدارها ، والنشر عمل مادى يتلو الإصدار ويتم بظهور القانون في الجريدة الرسمية والغرض منه إبلاغ الجمهور بالقانون ليكون على علم به قبل تطبيقه وهو شرط لازم لإمكان تنفيذ القانون، وإن نفاذ القوانين رهن بنشرها للجمهور ولجهة الإدارة ". حكمها في القضية رقم 231 لسنة 2 ق جلسة 1950/1/3 – ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن المدعيين تقدما إلى رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بإنذار بتاريخ 2012/9/24 ، كما تقدما بإنذارات مماثلة لباقي المدعى عليهم وطالبا جهة الإدارة بتوفير أعداد الجريدة الرسمية وملحقها الوقائع المصرية بأعداد كافية وفقاً للتوزيع الجغرافي وبطرحها للبيع بتكلفتها الفعلية بجميع أنحاء الجمهورية ووضعها تحت طلب الجمهور ، وبنشر التشريعات إلكترونيًا على شبكة المعلومات الدولية "الإنترنت" نشرًا عامًا يتيح للمواطنين الاطلاع عليها مجاناً وعدم قصر الاطلاع عليها على المشتركين بمقابل نقدى. ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن الهيئة المدعى عليها لم تستجب إلي طلب المدعيين – وقد تضمن كتاب مدير إدارة التوزيع والاشتراكات بالهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية المؤرخ 2012/12/31 والموجه إلى مدير عام الشئون القانونية بالهيئة والمودع بحافظة المستندات المقدمة من الهيئة بجلسة 2013/1/15

أن قيمة الاشتراكات في الجريدة الرسمية والوقائع المصرية – كما تضمنت مذكرة دفاع الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية – أن الهيئة ذات طابع اقتصادي ومطالبة بتحقيق فائض يؤدى إلى الخزانة العامة ولا يمكن أن تقوم بتوفير أعداد كبيرة من الجريدة الرسمية والوقائع المصرية لتقوم بتوزيعها على جميع أنحاء الجمهورية لأن تكلفة طبعها أضعاف من بيعها وان ذلك يؤدي إلى تعرضها إلى خسائر كبيرة ، كما تضمنت مذكرة دفاع الهيئة أن الدستور نص على أن يتم نشر القوانين في الجريدة الرسمية إلا أنه لم يحدد أعداد الجريدة ، ولم يلزم الهيئة بتوزيع أعداد كافية بجميع أنحاء الجمهورية؛ ومن حيث إن ما ورد برد الهيئة على الدعوى **يكشف عن قصور فهم لأحكام الدستور والقوانين وعن عدم إدراك لوظيفة الهيئة التي أُسند إليها نشر التشريعات في مصر، كما يكشف عن أن عملية نشر التشريعات في مصر لا تتم وفقًا للأصول الواجب إتباعها لتحقيق الغاية من نشر القوانين واللوائح والقرارات واجبة النشر وهو إتاحة العلم بها وتيسيره للمخاطبين بأحكامها ، وأن قصورًا شديدًا يشوب عملية نشر التشريعات في مصر على وجه يعجز المخاطبين بأحكام التشريعات عن العمل بها**، فالغاية من نشر التشريعات واللوائح والقرارات في الجريدة الرسمية والوقائع المصرية هو إتاحة العلم بها، وهو الذى لا يتحقق لمجرد النشر وإنما يجب أن يتاح شراء أعداد الجريدة الرسمية والوقائع المصرية؛ وعدم نص الدستور على توزيع أعداد الجريدة الرسمية والوقائع المصرية وإتاحتها للمخاطبين بالتشريعات ، فإذا كان النشر واجبًا على جهة الإدارة فإن النشر لا يتم إلا بتوزيع الإعداد المطبوعة وتيسير للمواطنين والقاعدة أن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب ومن حيث إن امتناع الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية عن توفير أعداد الجريدة الرسمية والوقائع المصرية في جميع أنحاء الجمهورية وتيسير بيعها للمواطنين والمخاطبين بأحكام القانون يشكل مخالفة لأحكام الدستور والقانون، فالدستور والقوانين تضمنت النص على النشر بالجريدة الرسمية كشرط للعمل بالقوانين، وهو الأمر الذى يوجب إتاحة وسيلة النشر لجميع المخاطبين بالقوانين ولو أن الدستور كان يقر مسلك الهيئة المدعى عليها في طبع أعداد محدودة من الجريدة الرسمية والوقائع المصرية وإتاحة الحصول عليها

للمشتركين فقط لكان أخذ بطريقة إيداع القوانين لدى الهيئة المدعى عليها دون حاجة لنشرها، واستوجب الاطلاع عليها أو الحصول على صورة منها من الهيئة المدعى عليها وهو الأمر الذى لم يأخذ به الدستور وإنما أحد بطريقة نشر القوانين في الجريدة الرسمية، **كما تضمن كل قانون مادة خاصة بنشره في الجريدة الرسمية قبل العمل به، والنشر لا يتحقق بالمعنى المقصود في الدستور أو في القوانين إلا بإتاحة وسيلة النشر للكافة**، وعدم حجبها عنه وتيسير حصولهم عليها والاطلاع عليها .وادعاء الهيئة المدعى عليها أنها لا تطبع أعداد كافية من الجريدة الرسمية والوقائع المصرية وتقصر بيع ما تطبعه على المشتركين لأنها هيئة ذات طابع اقتصادي، ومطالبة بتحقيق فائض يؤول إلى الخزانة العامة هو ادعاء غير سائغ لأن الهيئة المدعى عليها لإدارة مرفق الطباعة بالدولة، وأسند إليها نشر الجريدة الرسمية والوقائع المصرية وتوزيعها، وهو عمل مرتبط بسلطة الدولة في التشريع، وهى وظيفة سيادية من وظائف الدولة فلا يجوز لها أن تتخلى عن نشر تشريعات إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، وإلا يجوز للهيئة المدعى عليها أن تتنصل من أداء واجبها في هذا الشأن لسبب يرجع إلى اعتبارات الربح والخسارة، لأنه إذا قبل من التجار من أشخاص القانون الخاص أن يبنوا قراراتهم على ما يحقق لهم الربح ويخيبهم الخسارة، فإنه لا يقبل من هيئة عامة قائمة على مرفق عام وتغطى الميزانية العامة أي عجز في ميزانيتها أن تتقاعس عن تقديم الخدمة العامة للمواطنين خشية خسارة قد تصيبها .وبالبناء على ما تقدم فإن امتناع الهيئة المدعى عليها عن توفير أعداد الجريدة الرسمية والوقائع المصرية بأعداد كافية في جميع أنحاء الجمهورية يشكل قرارًا سلبيًا مخالفاً لأحكام الدستور والقانون ويتعين الحكم بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من أثار أخصها إلزام الهيئة تتوفر الأعداد الورقية من الجريدة الرسمية والوقائع المصرية في جميع أنحاء الجمهورية، وتيسير بيعها لمن يطلبها من المواطنين دون اشتراط الاشتراك في شرائها مقدماً وعدم قصر توزيعها على فروع الهيئة وإتاحة توزيعها شأن باقي المطبوعات العامة لتصبح في متناول الجمهور – ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ذكرت في مذكرة دفاعها – أن الهيئة أنشأت موقعًا إلكترونيًا على شبكة المعلومات الدولية "الإنترنت" منذ

عام 2008 وإنها تنشر على الموقع فهرس أعداد الجريدة الرسمية والوقائع المصرية يتضمن رقم العدد ورقم التشريع أو القرار وتاريخ إصداره وتاريخ نشره وعنوانه وعدد الصفحات، أما نشر التشريع أو القرار كاملاً فإنه يتاح مقابل اشتراك شهري أو ربع سنوي أو نصف سنوي أو سنوي ويتم إرسال صورة كاملة من العدد اليومي للوقائع المصرية والعدد الأسبوعي للجريدة الرسمية في يوم اصداره إلى المشتركين في الموقع الإلكتروني للهيئة .ومن حيث إن نشر القوانين إلكترونيًا على موقع الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية على شبكة المعلومات الدولية الإنترنت لا يغني عن نشره في الجريدة الرسمية طبقاً لنص المادة (225) من الدستور هو وسيلة العلم بالقوانين وشرط العمل بها ، ولم ينص الدستور على نشر القوانين إلكترونيًا كوسيلة للعلم بها ومن ثم فإن النشر الإلكتروني للتشريعات من قوانين ولوائح وقرارات لا يعدو أن يكون خدمة عامة تقدمها الهيئة المدعى عليها للمواطنين بقصد إتاحة التشريعات للمواطنين ؛ ومن حيث إن القوانين واللوائح والقرارات التي تعرضها الهيئة المدعى عليها على موقعها الإلكتروني بمقابل لمن المشار إليها والتي تكفل إتاحة المعلومات والوثائق الرسمية للمواطنين وأسندت إلى المشرع تنظيم ضوابط الحصول عليها وإتاحتها ولم يصدر قانون بعد لتنفيذ الأحكام الواردة بتلك المادة يجيز للهيئة المدعى عليها الحصول على مقابل مادي ممن يرغب من المواطنين الاطلاع على التشريعات التي تنشرها الهيئة على موقعها الإلكتروني على شبكة المعلومات الدولية "الإنترنت"؛ كما أن تحصيل الجهات الإدارية لرسوم عامة مقابل الخدمات العامة التي تؤديها للجمهور ، ينبغي أن تتقيد بنص المادة (38) من الدستور والتي تحظر تكليف أحد برسوم أو بأعباء مالية – غير الضرائب العامة – إلا في حدود القانون ، ولم يثبت من الأوراق صدور قانون ينظم تقديم الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية خدمة إتاحة التشريعات التي تنشرها الهيئة على موقعها الإلكتروني بمقابل للمخاطبين بأحكام تلك التشريعات، ويحدد الحد الأقصى للرسم الجائز تحصيله مقابل هذه الخدمة، ومن ثم فإن قرار الهيئة المدعى عليها بقصر الاطلاع على ما ينشر بالجريدة الرسمية والوقائع المصرية من قوانين ولوائح وقرارات على الموقع الإلكتروني للهيئة على شبكة المعلومات الدولية على من يدفع

مقابلاً نقدياً وحرمان من لا يدفع من الاطلاع على التشريعات المنشورة على الموقع هو قرار يخالف أحكام المادة (38) من الدستور لإخلاله بمبدأ المساواة بين المواطنين إذا يميز بين المواطنين على أساس مقدرتهم المالية فيتيح الاطلاع على التشريعات لمن يملك القدرة على دفع الاشتراك الذى حددته الهيئة ويحرم غير القادرين على الدفع من الاطلاع على التشريعات وذلك دون سند قانوني يبرر تلك التفرقة، **ويتعين الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه فيما يتضمنه من قصر الاطلاع على ما ينشر بالجريدة الرسمية والوقائع المصرية على الموقع الإلكتروني للهيئة المدعى عليها على شبكة المعلومات الدولية "الإنترنت" على المشتركين بمقابل نقدى مع ما يترتب على ذلك من آثار وأخصها إتاحة الاطلاع على كل ما ينشر على موقع الهيئة من قوانين ولوائح وقرارات وغيرها مجانًا دون تحصيل اي مقابل"**[1].

رابعًا: أحكام القضاء الإداري والافصاح عن التسويات المالية الخاصة بتعاقدات الدولة:

وفى حكم أخر بليغ للقضاء الإداري يرسخ لمبدأ الشفافية الإدارية، عندما ألزم الحكومة بالإفصاح عن التسويات التي تُجرى على عقود الدولة المتعلقة بالمال العام قضي بأن:" الحق في المعرفة هو حق من حقوق الإنسان التي تمثل أمرًا بالغ الأهمية، وأن تنظيم حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، والبيانات المتعلقة بالتسويات التي تُجرى على المال العام، من شأنه تعزيز مبدأ الشفافية، ويضمن طرقًا أفضل لإتمام هذه التسويات على أحسن وجه، ويقضي على الفساد، ويؤدي إلى اتخاذ قرارات مدروسة من القائمين على أمر هذه التسويات، ويجعل المواطنين مُشاركين فيها، باعتبار أن هذه التسويات تؤثر تأثيرًا مباشرًا في حياتهم وأوضاعهم الاقتصادية، ويضع قادتهم أمام المساءلة، ومن ثم يتعين على الدولة أن تنشئ الأطر القانونية القوية التي تحمي حق الأفراد في الوصول إلى هذه المعلومات – وبما يضمن الحفاظ على سريتها – وبالتالي يؤدي إلى خلق مجتمع مدني نشط

(1) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 63089 لسنة 66 ق جلسة 24/ 6/ 2014.

قادر على تحقيق رقابة شعبية حقيقية، وفعالة على تصرفات الحكومة في أموال الدولة"[1].

خامسًا: أحكام القضاء الإداري وشفافية إجراءات التقاضي:

أكد القضاء على أهمية الشفافية الإدارية في الإجراءات المتبعة أمام القضاء؛ وذلك في دعوى تتعلق بالطعن علي قرار حظر النشر في قضية تزوير الانتخابات الرئاسية المصرية، وقد اقيمت هذه الدعوى لإلغاء قرار النائب العام الصادر بتاريخ 2014/10/14 بحظر إذاعة أو نشر أخبار عن التحقيق الذي يجرى في شأن وقائع تزوير انتخابات رئاسة الجمهورية التي جرت في عام 2012؛ وقد أشارت المحكمة في بداية أسباب هذا الحكم إلى صفة ومصلحة المدعي في إقامة مثل هذه القضية، بوصفه له مصلحة في معرفة حقيقة ما أُثير عن تزوير انتخابات رئاسة الجمهورية التي جرت عام 2012، وبوصفه مواطنًا تثبت له مصلحة في عدم حجب المعلومات الصحيحة عنه، ومنع وسائل الإعلام من النشر يحرمه من حقه في الحصول على المعلومات الدقيقة؛ وقد تدرج الحكم بعد ذلك في إيضاح العديد من العناصر التي تتشابك مع الحق في الوصول إلى المعلومات، وقام بإيضاح مفاهيم، ومسائل تشريعية بالغة الأهمية، نجملها فيما يلي:قامت المحكمة بداية بتفسير مفهوم "الدولة" الوارد في النص الدستوري المقرر للحق في الوصول إلى المعلومات، والذي ألقى على عاتقها – الدولة – الإلزام بالإتاحة، باعتبارها تشمل سلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية على حد سواء، وقررت أن **الأصل في أعمال الدولة العلانية والسرية استثناء**، لأن المبدأ العام الحاكم في أعمال هذه السلطات هو خضوعها للعلانية، وأن الاستثناء إخضاع بعضها للسرية، وأوضحت ذلك بقضائها أن: "الدستور لم يقصر مبدأ إتاحة المعلومات على السلطة التنفيذية، فهو مبدأ عام تخضع له كل سلطات الدولة، وجعل الدستور العلانية هي الأصل في أعمال

(1) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 59439 لسنة 67 ق جلسة 20/ 12/ 2015.

السلطتين التشريعية والقضائية من أجل إشراك المواطنين أصحاب السيادة في الشأن العام"[1].

سادسًا : أحكام القضاء الإداري ونشر المعلومات عبر وسائل الاتصال الحديثة :

أكد مرة أخرى القضاء الإداري على أهمية تلقي المعلومات من مختلف الوسائل، بما فيها الرسائل النصية الإلكترونية فقضي بأن:" وحيث إن الحق في استخدام الطيف الترددي باعتباره أحد الموارد الطبيعية التي عنيت المادة (123)2 من الدستور بتنظيمها ، كما أكدت عليه بوصفه حقا المواد (1/ البند 15) ؛ (49) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم 10 لسنة 2003 بحسبانه هو حيز الموجات التي يمكن استخدامها في الاتصال اللاسلكي، ومنه تقديم خدمات الرسائل النصية القصيرة المجمعة، إنما هو مورد طبيعي محدود ومن ثم فهو حق من الحقوق المكفولة دستوريا إذ هو بطبيعته، ووفقًا لحكم المادة (44) من دستور الاتحاد الدولي للاتصالات كمورد طبيعي محدود يحكمه مبدأ تقسيم الترددات وتخصيصها ، وبالتالي يخضع لفكرة الترخيص المسبق الذي يعد في مجال خدمات الاتصالات وسيلة رقابة تهدف بالدرجة الأولى إلى المحافظة على النظام العام، ذلك أن حرية الاتصال عبر خدمات الاتصالات المتعددة تعتبر- وبحق- حجر الزاوية في الممارسة الديمقراطية مما يستوجب تنظيمها دون تقييدها أو العصف بها وحمايتها من تعسف الإدارة وسوء استعمال القائمين عليها والممارسين لها ، وهذه السلطة في فرض نظام الترخيص هي سلطة تقديرية مقيدة بقيد عام هو عدم إعاقة انتفاع الأفراد بالمال العام والالتزام بالقيم ومبادئ النظام العام. وحيث إنه يضاف إلى ما تقدم أن" الحق في المعرفة" Right to know ليس حقا ترفيًا مقررًا لمحض المعرفة دون تبني موقفًا إيجابيًا يعبر عن الغاية من تقرير الحق، وإنما يرتبط" الحق في المعرفة" ارتباطًا وثيقًا بحق آخر؛ هو" الحق في تدفق المعلومات وتداولها" right to information flow and circulation ، وكليهما يرتبط بحق أوسع

(1) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 2402 لسنة 69 ق جلسة 2016/1/19.

وأشمل هو "الحق في التنمية" Right to Development الذي نصت عليه المادة الأولى من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة الأولى من إعلان الحق في التنمية الصادر بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 128/41 في الرابع من ديسمبر 1986، وهو بدوره وثيق الصلة بالحق في الحياة The right to life وكذلك بالحق في بناء قاعدة اقتصادية تتوافر أسبابها، وفضلا عن ذلك فإنه ومما يترتب على الارتباط الوثيق بين خدمات الاتصالات، ومنها خدمة الرسائل النصية المجمعة، وبين الحق في تدفق المعلومات وتداولها ما يلي:

1- أن حرية تداول المعلومات ترتبط بحقين أساسين من حقوق الإنسان الأول هو الحق في التعبير، والثاني هو الحق في المعرفة، وتمثل حرية تداول المعلومات – الرافد الرئيسي – لحرية الرأي بصورها المختلفة فحق الإنسان في حرية الرأي والتعبير يشمل حقه في تلقي المعلومات والأفكار ونقلها إلى الآخرين دون اعتبار للحدود وذلك من خلال كافة وسائل التعبير والإعلام أو بأية وسيلة أخرى يمكن نقل الآراء ونشرها وتداولها من خلالها، فبدون القدرة على الحصول على المعلومات وامتلاك حق تداولها وإبلاغها للرأي العام لن يكون لحرية الرأي أي مدلول حقيقي داخل المجتمع.

2- أن حرية التعبير وتداول المعلومات، لا يقيدها إلا بعض القيود التشريعية المشروعة، كالدعاية إلى الحرب، والكراهية، والعنصرية أو القومية أو الدينية وفقا لحكم المادة (20) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة (4) من الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري، والحروب والنزاعات المسلحة وإعلان حالة الطوارئ العامة، ومقتضيات الأمن الوطني والنظام العام، واحترام حقوق الآخرين وحرياتهم.

3- أن الحق في تدفق المعلومات وتداولها هو حق ذو طبيعة مزدوجة، فهو في وجهه الأول يفرض التزاما (سلبيا) مفاده امتناع الجهة الإدارية عن اتخاذ أية إجراءات تشريعية أو إدارية للحيلولة دون التدفق الحر للأنباء والمعلومات سواء في الداخل أو من الخارج، ومن ثم يمتنع على الدولة وضع العوائق ضد تدفق المعلومات

أو السماح باحتكار المعلومات ومنع نشرها إلا في حدود المحافظة على النظام العام، وهو في وجهه الثاني يفرض التزاما (إيجابيًا) مفاده التزام الدولة بنشر المعلومات الرئيسية التي تتعلق بالمصلحة العامة على أوسع نطاق وذلك من أجل ضمان الشفافية والرقابة على أداء السلطات العامة.

4- أن الحق في تدفق المعلومات وتداولها يتطلب إيجاد بيئة ثقافية ومعرفية media culture يتم من خلالها تبادل المعلومات والمعارف بشتى صورها وأنواعها عبر الخطاب العلمي والثقافي في مواقعه الكثيرة وهو ما يتعين توفيره دون إقحام لعراقيل تحد من التمهيد لتلك البيئة.

5- أن الفضاء اللا محدود صار وطنًا تبنيه شبكات الاتصال الإلكترونية، وتنتجه الألياف البصرية، وتنقله الموجات الكهرومغناطيسية، ومن ثم بات أمر إتاحة المعلومات في الوقت المناسب والشكل المناسب لمتخذي القرار هو الأساس في عملية صناعة واتخاذ القرار، كما أنه صار أحد المعايير المستخدمة لقياس جودة القرارات، وذلك بعد أن صارت تكنولوجيا المعلومات أحد الأدوات الأساسية والهامة لتبادل وتداول المعلومات، وبالتالي أضحى استخدام الوسائل التكنولوجية المختلفة أساسًا لا غنى عنه لإتاحة المعلومات في الوقت المناسب وبوسائل غير تقليدية ليس لمتخذي القرارات وحدهم، وإنما لكل مواطن بحسبانه حقا أصيلا له. وحيث إنه وفي ضوء ما تقدم جميعه فإنه لما كانت (خدمة الرسائل النصية القصيرة الجماعية) محل القرار المطعون فيه إنما تعني" تقديم خدمة لشركات أو هيئات لإرسال نص لمحتوى واحد إلى عدد من المستخدمين النهائيين بصورة جماعية خلال فترة زمنية محددة، وذلك باستخدام الرسائل النصية القصيرة الصادرة من شبكات المرخص لهم بتقديم خدمات التليفون المحمول داخل جمهورية مصر العربية"، كما أن خدمة الرسائل المجمعة إنما يحكم تنظيمها العلاقة بين أطراف أربعة، الطرف الأول وهو (شركات المحمول) المرخص لها من الجهاز بتقديم خدمة أو أكثر من خدمات الاتصالات والتي تستخدم شبكاتها لإرسال تلك الرسائل وتتصل بشبكة الشركات المرخص لها لإتمام عملية الإرسال، والطرف الثاني وهو

(الشركات المرخص لها) وهي الشركات التي تتعاقد مع الشركات الراغبة في تقديم محتوى الرسائل وتستقبل على شبكتها الرسائل ثم ترسلها إلى شركات المحمول التي تنقلها إلى العميل النهائي، والطرف الثالث وهو (الشركة أو الجهة مالكة المحتوى) وهي الشركات أو الجهات الراغبة في إرسال الرسائل ذات المحتوى المتنوع كالصحف، أو قانون البث الفضائي أو غيرها والتي تتعاقد على الخدمة مع الشركات المرخص لها ، ثم الطرف الرابع وهو (العميل أو المستخدم النهائي)؛ وهو الشخص المستقبل للرسالة عن طريق الاشتراك في خدمة الرسائل المجمعة. وحيث إن البادي من الاطلاع على القرار الطعين أن قد حوى مجموعتان من القواعد والضوابط لكل منها أثرها في مدى مشروعية القرار المطعون فيه. وحيث إنه وعن المجموعة الأولى من القواعد والضوابط المنظمة لخدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة التي حواها القرار المطعون فيه، فقد تضمنت: إلزام (الشركات المقدمة لخدمات التليفون المحمول) "بعدم التعاقد مع أي مقدم لخدمات الرسائل النصية القصيرة المجمعة غير مرخص له" (البند 1 من المرفق 1 من القرار) ، كما الزمت تلك الشركات ذاتها "بتقديم قائمة بالأرقام المختصرة التي تستخدم لتقديم خدمات الرسائل النصية القصيرة حاليا، وقائمة بالشركات المستخدمة لتلك الأرقام، والخدمات المقدمة من خلال تلك الأرقام" (البند3 من المرفق1 المشار إليه)، كما الزمت (الشركات المرخص لها) الراغبة في تقديم خدمات الرسائل النصية القصيرة الجماعية بأن تقدم تلك الخدمات وفقا لشروط وأحكام الترخيص وذلك عبر شبكات المرخص لهم بتقديم خدمات التليفون المحمول بجمهورية مصر العربية بالتعاقد معهم" (المادة الثالثة/ البند 3- 1 والبند 3- 3) من الترخيص الذي يمنح للشركات المقدمة لخدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة- المرفق 3 بالقرار)، وبأن يلتزم المرخص له "بالحصول على موافقة كتابية مسبقة من المرخص على أي نوع من الخدمة الجديدة يقدمها للمستخدمين النهائيين قبل تقديمها" (المادة الثالثة/ البند 3- 4 من الترخيص المشار إليه)، وبأن يلتزم ذات المرخص له "باتخاذ كافة

الإجراءات والخطوات المؤسسية والفنية اللازمة لحماية وسرية المعلومات والبيانات الخاصة بالمستخدمين النهائيين أو العملاء ورسائلهم" (المادة الثالثة/ البند 3 – 6 من الترخيص المشار إليه)، وكذا بالالتزام بالاحتفاظ بقاعدة البيانات الخاصة بكافة المعلومات والبيانات الخاصة بتعاملاته وتعاملات العملاء المتعاقدين معه لمدة سنة ميلادية وأن يضعها تحت تصرف المرخص أو من يفوضه في ذلك، وأن يسمح لهم بالاطلاع عليها وأخذ أي بيانات يروها ضرورية ولازمة" (المادة الثالثة/ البند 3 – 8 من الترخيص المذكور)، وألزمته في حالة تقديم الخدمات التي لا تتطلب اشتراك مسبق من المستخدم النهائي" بالحصول على موافقة مسبقة من المستخدم النهائي على تلقي الخدمة على نوع واحد محدد من الخدمات أو المنتجات أو المعلومات والبيانات أو البرامج والمسابقات أو الإعلانات ، وعلى مقابل التشغيل أو تعريفة الخدمة وطرق التحصيل" (المادة الثالثة/ البند 3 – 10 من الترخيص)، وبأن "يعطي الحق للمستخدم النهائي في إنهاء الخدمة في أي وقت يشاء" (المادة الثالثة/ البند 3 – 11 من الترخيص المشار إليه)، وأجازت القواعد للجهاز المرخص في حالة مخالفة المرخص له لقواعد النظام العام والآداب العامة وما يكون من شأنه تهديد الأمن القومي والمصالح العليا للدولة وقف الخدمة عن الترقيم الذي تمت بموجبه المخالفة (المادة الثالثة/ البند 3 – 16 من الترخيص المشار إليه)، وأنه للمرخص له الحق في التعاقد مع عملاء لتقديم الخدمة محل الترخيص على أن يكون المرخص له مسئولاً مسئولية كاملة عن العملاء المتعاقدين معه، وأي مخالفة لبنود الترخيص يقوم بها أي عميل تقع على عاتق المرخص له (المادة الثالثة/ البند 17/3 من الترخيص المشار إليه)، كما ألزمت المرخص له بتقديم الخدمات محل الترخيص للمستخدمين النهائيين دون تمييز (المادة الخامسة من الترخيص المشار إليه)، كما ألزم القرار المطعون فيه ضمن التزامات المرخص له بألا يستخدم نظامه بأي صورة من الصور فيما يمس الأمن القومي، ويلتزم بتقديم كافة البيانات والمعلومات التي يطلبها المرخص طبقا لاحتياجات الأمن القومي بخصوص الخدمة محل الترخيص

(المادة الحادية والعشرون/ البند 21 – 1 والبند 21 – 2 من الترخيص المشار إليه)، وفي ذات الوقت ألزمت القواعد المرخص له بعدم إفشاء أي معلومات عن بيانات المستخدمين النهائيين والعملاء المتعاقدين معه التي تكون قد قدمت له أو أمكنه الحصول عليها أثناء تنفيذ الترخيص، وبأن يضمن سرية المعلومات التي يتم الحصول عليها أو استلامها خلال تقديم الخدمات محل الترخيص للمستخدمين النهائيين، وبأن يُعفي المرخص له من التزامه السرية وعدم إفشاء البيانات أو المعلومات الموجودة لديه إذا كان هذا الإفشاء تنفيذًا للقانون أو بناء على طلب الجهات القضائية (المحاكم والنيابة العامة) (المادة الثامنة والعشرون/ البنود 28 – 3 و4 و5 من الترخيص المشار إليه)، وحددت القواعد مقابل الترخيص ومقابل أعباء الترخيص ورسومه السنوية والتأمين (المواد التاسعة والعشرون والثلاثون والحادية والثلاثون والثالثة والثلاثون من الترخيص المشار إليه)؛ وحيث إنه وعن مدى مشروعية المجموعة الأولى من القواعد والضوابط سالفة البيان التي حواها القرار الطعين، فإن تلك القواعد قد جاءت تنظيما للحق في استخدام الطيف الترددي وتنظيما للعلاقات القائمة بين أطراف تقديم (خدمة الرسائل النصية القصيرة الجماعية) (Bulk SMS) محل القرار المطعون فيه وهم: (شركات المحمول) المرخص لها من الجهاز بتقديم الخدمة والتي تستخدم شبكاتها لإرسال تلك الرسائل وتتصل بشبكة الشركات المرخص لها لإتمام عملية الإرسال، و(الشركات المرخص لها) التي تتعاقد مع الشركات الراغبة في تقديم محتوى الرسائل وتستقبل على شبكتها الرسائل ثم ترسلها إلى شركات المحمول التي تنقلها إلى العميل النهائي، و(الشركات أو الجهة مالكة المحتوى) الراغبة في إرسال الرسائل ذات المحتوى المتنوع كالصحف أو قنوات البث الفضائي أو غيرها والتي تتعاقد على الخدمة مع الشركات المرخص لها، و(العميل أو المستخدم النهائي) وهو الشخص المستقبل للرسالة عن طريق الاشتراك في خدمة الرسائل المجمعة، فاستوجبت في مقدم خدمات الرسائل النصية القصيرة المجمعة الحصول على ترخيص قبل التعاقد مع الشركات المقدمة لخدمات التليفون المحمول،

وأوجبت على الأخيرة تقديم قائمة بالأرقام المختصرة التي تستخدم لتقديم خدمات الرسائل النصية القصيرة حاليا، وقائمة بالشركات المستخدمة لتلك الأرقام، والخدمات المقدمة من خلال تلك الأرقام، وألزمت (الشركات المرخص لها) الراغبة في تقديم خدمات الرسائل النصية القصيرة الجماعية بأن تقدم تلك الخدمات وفقا لشروط وأحكام الترخيص وذلك عبر شبكات المرخص لهم بتقديم خدمات التليفون المحمول بجمهورية مصر العربية بالتعاقد معهم، وبأن يلتزموا بالحصول على موافقة كتابية مسبقة من المرخص على أي نوع من الخدمة الجديدة يقدمها للمستخدمين النهائيين قبل تقديمها، وباتخاذ كافة الإجراءات والخطوات المؤسسية والفنية اللازمة لحماية وسرية المعلومات والبيانات الخاصة بالمستخدمين النهائيين أو العملاء ورسائلهم والالتزام بالاحتفاظ بقاعدة البيانات الخاصة بكافة المعلومات والبيانات الخاصة بتعاملاته وتعاملات العملاء المتعاقدين معه لمدة سنة ميلادية وأن يضعها تحت تصرف المرخص أو من يفوضه في ذلك، وأن يسمح لهم بالاطلاع عليها وأخذ بيانات ضرورية ولازمة، وفي حالة تقديم الخدمات التي لا تتطلب اشتراك مسبق من المستخدم النهائي أوجب على المرخص له الحصول على موافقة مسبقة من المستخدم النهائي على تلقي الخدمة على نوع واحد محدد من الخدمات أو المنتجات أو المعلومات والبيانات أو البرامج والمسابقات أو الإعلانات، وعلى مقابل التشغيل أو تعريفة الخدمة وطرق التحصيل وبأن يعطي الحق للمستخدم النهائي في إنهاء الخدمة في أي وقت يشاء، وأجازت القواعد للجهاز المرخص في حالة مخالفة المرخص له لقواعد النظام العام والآداب العامة وما يكون من شأنه تهديد الأمن القومي والمصالح العليا للدولة وقف الخدمة عن الترقيم الذي تمت بموجبه المخالفة، ورخصت للمرخص له بالحق في التعاقد مع عملاء لتقديم الخدمة محل الترخيص على أن يكون المرخص له مسئولا مسئولية كاملة عن العملاء المتعاقدين معه، وأي مخالفة لبنود الترخيص يقوم بها أي عميل تقع على عاتق المرخص له، وألزمت المرخص له بتقديم الخدمات محل الترخيص للمستخدمين النهائيين دون تمييز، وألزمت

قواعد الترخيص المرخص له بالا يستخدم نظامه بأي صورة من الصور التي تمس الأمن القومي، وبأن ينفذ كافة التعليمات التي تصدر من أجهزة الأمن القومي بخصوص الخدمة محل الترخيص، وفي ذات الوقت ألزمت القواعد المرخص له بعدم إفشاء أي معلومات عن بيانات المستخدمين النهائيين والعملاء المتعاقدين معه التي تكون قد قدمت له أو أمكنه الحصول عليها أثناء تنفيذ الترخيص، وبأن يضمن سرية المعلومات التي يتم الحصول عليها أو استلامها خلال تقديم الخدمات محل الترخيص للمستخدمين النهائيين، وبأن يُعفى المرخص له من التزامه السرية وعدم إفشاء البيانات أو المعلومات الموجودة لديه إذا كان هذا الإفشاء تنفيذا للقانون أو بناء على طلب الجهات القضائية (المحاكم والنيابة العامة) ، وحددت القواعد مقابل الترخيص ومقابل أعباء الترخيص ورسومه السنوية والتأمين، وهذه القواعد والضوابط في مجملها تتفق وأحكام الدستور والقانون فقد التزمت الضوابط بحكم المادة (2) و(4) من القانون بتقديم خدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة بمراعاة حماية حقوق المستخدمين، وحماية الأمن القومي والمصالح العليا للدولة، كما وضعت القواعد التي تضمن حماية المستخدمين بما يكفل سرية الاتصالات وتوفير أحدث خدماتها بأنسب الأسعار مع ضمان جودة أداء هذه الخدمات، وكذلك وضع نظام لتلقي شكاوى المستخدمين والتحقيق فيها والعمل على متابعتها مع شركات مقدمي الخدمة، وقد جاء هذا التنظيم وفقاً للسلطات المخولة لمجلس إدارة الجهاز في المادة (13) و(51) و(58) و (64) من القانون بوضع قواعد وشروط منح التراخيص الخاصة باستخدام الطيف الترددي وتنظيم إجراءات منحها، ووضع قواعد وشروط منح التراخيص الخاصة بخدمات الاتصالات وإصدار هذه التراخيص وتجديدها ومراقبة تنفيذها طبقا لأحكام هذا القانون بما يضمن حقوق المستخدمين وخاصة حقهم في ضمان السرية التامة طبقا للقانون، والحفاظ على سرية البيانات حماية لحق المستخدمين في الخصوصية وبما لا يمس الأمن القومي والمصالح العليا للدولة، كما جاءت بالنسبة لهذه المجموعة من الضوابط تلبية لحكم المادة (19) من القانون بإلزام

جميع الجهات والشركات العاملة في مجال الاتصالات بموافاة الجهاز بما يطلبه من تقارير أو إحصاءات أو معلومات تتصل بنشاطه عدا ما يتعلق منها بالأمن القومي، وتنفيذا لحكم المواد (21) و(22) و(23) من القانون التي لم تُجز إنشاء أو تشغيل شبكات اتصالات أو تقديم خدمات الاتصالات للغير أو تمرير المكالمات التليفونية الدولية، أو الإعلان عن شيء من ذلك دون الحصول على ترخيص من الجهاز ، كما جاء تحديد تلك القواعد لسعر الخدمة وطريقة التحصيل والالتزام بالإعلان عن ذلك ، وإتاحة الخدمة لجمهور المستخدمين دون تمييز، والالتزامات الخاصة بعد المساس بالأمن القومي، وتقديم ما يطلبه الجهاز من المعلومات والبيانات المتصلة بموضوع الترخيص، وضمان سرية الاتصالات والمكالمات الخاصة بعملاء المرخص له ووضع القواعد اللازمة للتأكد من ذلك نفاذا لحكم المادة (25) و(53) من القانون ذاته، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه (بالنسبة للمجموعة الأولى من القواعد والضوابط التي قررها لتنظيم خدمات الرسائل النصية القصيرة المجمعة) يكون قد التزم أحكام الدستور والقانون مبرءًا من عيوب عدم المشروعية بمنجاة من الإلغاء بما لا يتوفر معه ركن الجدية اللازم لوقف تنفيذه الأمر الذي يتعين معه رفض طلب وقف التنفيذ بالنسبة لهذه المجموعة من القواعد والضوابط؛ وحيث إنه وعن (المجموعة الثانية من القواعد والضوابط التي حواها القرار المطعون فيه بشأن خدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة)، فقد تضمنت تقرير الحق للجهاز أو للمفوضين من قبل الجهات الأمنية، الدخول إلى مواقع ومنشآت الشركة (شركات المحمول) بغرض (مراقبة) كيفية توصيل الشركات المرخص لها بتقديم خدمة الرسائل القصيرة بشبكات المحمول، وله أن يضع الخطوات التنفيذية والقرارات المناسبة لذلك طبقاً لنصوص الترخيص وقانون الاتصالات رقم 10 لسنه 2003 واية قواعد أو تعليمات أو قرارات سيادية أخرى (البند / 10 من المرفق 1 – والمادة الحادية عشر / البند 11 – 3 من الترخيص المرفق بالقرار الطعين)، كما تضمنت التزام الشركات الراغبة في تقديم محتوى الرسائل والتي تستقبل على شبكتها

الرسائل ثم ترسلها إلى شركات إلى شركات المحمول التي تنقلها إلى العميل النهائي بأن (تحصل على الجهات الرسمية الأخرى المختصة على جميع الموافقات القانونية والإدارية اللازمة والتي تختص هذه الجهات بإصدارها، وذلك لمباشرة نشاطها طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها بما في ذلك الموافقات الصادرة من أجهزة الأمن القومي، كما تلتزم تلك الشركات بالحصول على جميع الموافقات اللازمة على (محتوى الرسائل) محل الإجازة أو الترخيص من الجهات الرسمية الأخرى المختصة والتي تختص هذه الجهات بإصدارها قبل تقديم الخدمة) (البند 2 من المرفق 2 بالقرار المطعون فيه)، وكذلك الزمت القواعد الملحقة بالقرار المرخص له وصاحب الإجازة (بإعداد قاعدة بيانات تحتوى على كافة المعلومات والبيانات الخاصة بتعاملاته وتعاملات المتعاقدين معه الخاصة بخدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة بما في ذلك" محتويات جميع الرسائل المرسلة" وتوقيتاتها) (البند 5 من المرفق 2 المشار إليه – والمادة الثالثة / البند 3 – 7 من الترخيص المرفق 3 بالقرار المطعون فيه) ، والزمت القواعد الواردة بالترخيص المرفق بالقرار المرخص له (بالحصول على جميع الموافقات القانونية والإدارية اللازمة على" محتوى الرسائل" محل الترخيص من الجهات الرسمية الأخرى المختصة والتي تختص هذه الجهات بإصدارها قبل تقديم الخدمة) (المادة الثالثة / البند 3 – 9 من الترخيص المشار إليه)، وأكدت قواعد الترخيص المرفق على أنه (لا يترتب على الترخيص إعفاء المرخص له من الحصول من الجهات الرسمية الأخرى المختصة على جميع الموافقات القانونية والإدارية اللازمة والتي تختص هذه الجهات بإصدارها، وذلك لمباشرة نشاطه طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها بما في المرفقات الصادرة من أجهزة الأمن القومي) (المادة الثامنة عشر / البند 18 – 1 من الترخيص)؛ وحيث إنه وعن مدى مشروعية المجموعة الثانية من القواعد والضوابط سالفة البيان التي حواها القرار الطعين، فإن البادي من النصوص السالف بيانها أنها خرجت عن نطاق تنظيم خدمات الاتصالات إلى مجال التقييد، وإثقال الحق في مباشرة خدمة الرسائل النصية القصيرة بما يقتحم

دروبه ويعصف به، وتضمنت اعتداءً على اتصال الآراء وتفاعلها ومقابلتها ببعض، وقوفًا على ما يكون منها زائفًا أو صائبًا، باقتحامها لمحتوى الرسائل لإعمال رقابة مسبقة وأخرى لاحقة عليها من جهات جاءت بعضها معرفاً والبعض الأخر مجهلا للوقوف على صحة ما تتضمنه الرسائل وما تحتويه اعتداءً على حرية التعبير باعتبار أن حق الفرد في التعبير عن الآراء التي يريد إعلانها، ليس معلقا على صحتها، ولا مرتبطاً بتمشيها مع الاتجاه العام في بيئة بذاتها، ولا بالفائدة العملية التي يمكن أن تنتجها، وإنما أراد الدستور بضمان حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام Public mind ، فلا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه، ولا عائقاً دون تدفقها، فقد حوت المجموعة الثانية من القواعد المرفقة بالقرار المطعون فيه ما يعد أغلالاً تقيد وتعوق ممارسة خدمة الاتصال محل القرار، وهى خدمة ترتبط أشد الارتباط بحقوق التعبير عن الرأي والحق في الاتصال والحق في الخصوصية وحرية تدفق المعلومات وتداولها بما لا يجوز معه فرض قيود (مسبقة) على نشرها، بل يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها – وعلانية – تلك الأفكار والأخبار وغيرها مما يجول في عقولهم، فلا يتهامسون بها نجياً، بل يطرحونها عزماً ولو عارضتها السلطة العامة – إحداثا من جانبهم – وبالوسائل السلمية – لتغيير قد يكون مطلوباً ، فالمعلومات والحقائق لا يجوز إخفاؤها ، ومن غير المتصور أن يكون النفاذ إليها ممكناً في غيبة حرية التعبير وتقييد مثل هذه الخدمة التي يتواصل بها أفراد المجتمع مع بعضهم البعض لحرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها، كما أن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها، فلا يعطل مضمونها أحد، ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائها، وقد جاء القرار الطعين بالنسبة للمجموعة الثانية من القواعد السالف بيانها مخالفاً للدستور والقانون، إذ منح الحق للجهاز أو للمفوضين من قبل الجهات الأمنية الدخول إلى مواقع الرسائل القصيرة بشبكات المحمول، حال كون المهمة المنصبة عليها الرقابة لا تعدو ان تكون عملية فنية هندسية

بحتة تتعلق بتوصيل شبكات شركات خدمات التليفون المحمول بشبكات الشركة المرخص لها بما لا صلة له بمفوضين من أية جهة أمنية لممارسة هذه الرقابة التي لا يقرها الدستور أو قانون تنظيم الاتصالات المشار إليه، بل أجازت القواعد ليس وضع الخطوات التنفيذية والقرارات المناسبة لذلك طبقاً لنصوص الترخيص وقانون الاتصالات رقم 10 لسنه 2003 فحسب، وإنما سمحت بتنفيذ قواعد خارجة عن نطاق القانون أسماها القرار المطعون فيه بقواعد أو تعليمات أو قرارات سيادية أخرى مما زاد التجهيل حول طبيعة تلك القرارات السيادية ومفهومها والجهة أو الجهات التي يمكنها إصدار مثل تلك القواعد والتعليمات المتعلقة بالخدمة محل القرار الطعين فأرهق حدودها بما لا تطيق وأفرد لها قيوداً حالية وأخرى مستقبلية بما يخرج عن نطاق التنظيم للخدمة إلى نطاق التقييد الذي يعتدي على الحقوق ذات الصلة بتلك الخدمة؛ وحيث إنه وبالإضافة لما تقدم فقد جاء إلزام الشركات الراغبة في تقديم محتوى الرسائل التي تستقبل على شبكتها ثم ترسلها إلى شركات المحمول التي تنقلها إلى العميل النهائي بأن تحصل من الجهات الرسمية الأخرى المختصة على جميع الموافقات القانونية والإدارية اللازمة والتي تختص هذه الجهات بإصدارها، وذلك لمباشرة نشاطها طبقًا للقوانين واللوائح المعمول بها بما في ذلك الموافقات الصادرة من أجهزة الأمن القومي، إلزامًا بمجهول فلم يحدد القرار تلك الجهات ولم يُشر إلى القانون الذي يلزم الشركات بالحصول على موافقة تلك الجهات المجهولة، بل علق نفاذ الترخيص ومباشرة تلك الشركات لنشاطها على استجلاب تلك الموافقات، بما فيها موافقات (أجهزة الأمن القومي) وهي بحسب تعريفها بالمادة الأولى / البند 20 من قانون تنظيم الاتصالات المشار إليه (رئاسة الجمهورية ووزارة الداخلية وهيئة الأمن القومي وهيئة الرقابة الإدارية)، فإذا أضيف إليها الجهات الأخرى غير المعرفة والتي تطال مختلف أنواع الرسائل النصية القصيرة المجمعة بحسب طبيعة المادة محل الرسائل، فإن من شأن ذلك أن يجعل ممارسة نشاط مقدمي الخدمات والمستخدمين النهائيين عسيرًا إن لم يكن مستحيلا، فإذا ما أضيف لذلك

كله إلزام الشركات الوسيطة المرخص لها أيضاً بالحصول على جميع الموافقات اللازمة على "محتوى الرسائل" محل الترخيص من الجهات الرسمية الأخرى المختصة والتي تختص هذه الجهات بإصدارها وأن يكون ذلك (قبل تقديم الخدمة)، فإن مدى الإرهاق والعنت الذي يضيفه القرار المطعون فيه على خدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة يزيد بما يضيفه من اعتداءات وانتهاكات أخرى جسيمة على أحكام الدستور والقانون، ويتصادم أمر عرض (محتوى الرسائل) على أي جهة قبل مباشرة الخدمة مع حكم المادة (45) من الدستور التي جعلت للمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصالات حرمة وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون، ومن جهة أخرى فإن الاطلاع على (محتوى الرسائل) ورقابتها من أية جهة رقابة سابقة أو لاحقة هو إهدار لحرية الرأي المكفولة وفقاً حكم المادة (47)، وحرية الصحافة والنشر المكفولة بالمواد (48) و (207) و (208) من الدستور، وتجميداً وتعويقاً للحق المكفول للصحفيين بالمادة (210) من الدستور في الحصول على الأنباء والمعلومات طبقا للأوضاع التي يحددها القانون وأنه لا سلطات عليهم في عملهم لغير القانون، كما أن (رقابة محتوى الرسائل) على النحو السالف بيانه بالنصوص المرفقة بالقرار المطعون فيه إنما تمثل كذلك مخالفة صريحة لحكم المادتين (8) و (9) من القانون رقم 96 لسنه 1969 بشأن تنظيم الصحافة لما في ذلك من اعتداء على حق الصحفي في الحصول على المعلومات والإحصاءات والأخبار المباح نشرها طبقاً للقانون من مصادرها سواء كانت هذه المصادر جهة حكومية أو غير حكومية للصحفي حق نشر ما يتحصل عليه منها بالوسائل المشروعة ومنها خدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة، كما تمثل تلك القواعد فرض لقيود تعوق حرية تدفق المعلومات، وتحول دون تكافؤ الفرص بين مختلف الصحف في الحصول على المعلومات ونقلها ومن ثم يكون من شأن ذلك تعطيل حق المواطن في الإعلام والمعرفة. وحيث إنه ومما يؤكد عدم مشروعية القرار

المطعون فيه فيما تضمنه من قواعد وضوابط شملتها المجموعة الثانية من القواعد المرفقة بالقرار الطعين أن تلك القواعد فضلا عن مخالفتها أحكام الدستور فقد خالفت أحكام قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم 10 لسنه 2003 الذي عُني بالمستخدم سواء أكان شخصاً طبيعيًا أو اعتباريًا فأكد على حقه في استعمال خدمات الاتصالات والاستفادة منها (المادة 1 / البند 6)، وأوجب أن تراعى خدمات الاتصالات قواعد علانية المعلومات وحماية حقوق المستخدمين (المادة 2)، واعتبر الطيف الترددي بحسبانه هو حيز الموجات التي يمكن استخدامها في الاتصال اللاسلكي أنها مورد طبيعي ومن ثم كانت من الحقوق المكفولة دستوريًا لكل المواطنين لا تخضع لقيد إلا بما يقرره ذلك القانون الذي نظم استخدامه ووضع القواعد التي تضمن حماية المستخدمين بما يكفل سرية الاتصالات وتوفير أحدث خدماتها بأنسب الأسعار مع ضمان جودة أداء هذه الخدمات (المادة 1/ البند 15- والمادتين (5) و(49) من القانون)، وأوجب على الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات كفالة الحفاظ على سرية هذه البيانات حماية لحق المستخدمين في الخصوصية (المادة (8/13) والمادة 58 من القانون)، ضمان سرية الاتصالات والمكالمات الخاصة بعملاء المرخص له ووضع القواعد اللازمة للتأكد من ذلك (المادة 25 من القانون)، ومن ثم فإذا جاء القرار المطعون فيه ليهدر سرية الرسائل النصية القصيرة المجمعة ويجعل مراجعة محتواها والتعرف على كنهها نهبًا لجهات متعددة لم يحصرها ولم يحددها، وبغير ضرورة من مقتضيات الأمن القومي التي حدد نطاقها القانون، فإن القرار المطعون فيه يكون مشوباً بعيوب مخالفة الدستور والقانون فاقداً ركن السبب الذي يقيمه معتدياً على حرية التعبير وحرية الصحافة والحق في الموجة والطيف الترددي وحق الاتصال والحق في الخصوصية ، بما يخرجه من حظيرة المشروعية ويجعله مرجع الإلغاء لدى نظر الموضوع بما يتوفر معه لطلب وقف التنفيذ ركن الجدية اللازم له .وحيث أنه لا يغير من ذلك ما برر به الجهاز المدعى

عليه تدخله لتنظيم خدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة من تلقيه عددًا كبيرًا من شكاوى العملاء عن استقبال رسائل بدون أن يطلبوها ودون مقدرة منهم على إلغائها، أو شكاوى عن استقبال معلومات خاطئة دينية أو طبية، بالإضافة إلى قيام العديد من الشركات ببيع بيانات عملاء المحمول لعدم وجود ضوابط لتقديم الخدمة، ذلك أنه مما لا ريب فيه أن القرار الطعين على ما سلف بيانه قد تضمن من الضوابط ما يتفق مع الدستور والقانون احترم فيها حقوق المستخدمين النهائيين في ألا يقتحم غريب غير مرغوب فيه خصوصياتهم دون موافقة منهم على الاشتراك بالخدمة، وغيرها من الضوابط التي عرض الحكم لصحتها وسلامتها، إلا أن تنظيم تلك الخدمة لا يجوز بحال أن يخضع (محتويات الرسائل) لأي رقابة من تلك الجهات التي أقحمها القرار الطعين للحصول على موافقاتها الوجوبية على محتوى الرسائل قبل مباشرة الشركة المرخص لها للخدمة، أما عن استقبال رسائل ذات مضمون خاطئ سواء كانت رسائل دينية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو رياضية أو غيرها، فإن تلافي هذا الأمر لا يكون بحظر تقديم الخدمة، كما لا يكون بإهدار الخدمة بإثقالها بالقيود وتكبيلها بالرقابة المسبقة، واللاحقة لمحتوى الرسائل من جهات استوجب القرار الطعين الحصول على موافقاتها، وإنما يكون بإعمال حكم القانون على كل من يسيء استعمال الخدمة من مقدمي الخدمات أو من المشغلين أو المستخدمين النهائيين، متى تكشف حصول الجرائم المحددة قانوناً سواء كان ذلك متعلقاً بالفتنة الطائفية أو التناحر المذهبي أو العرقي، أو تضمن الإساءة إلى الأديان والمعتقدات أو المساس بمقتضيات الأمن القومي، أو الاعتداء على الحق في الخصوصية أو الإساءة إلى الغير، وهى أمور تكفل القانون بمواجهتها عند ثبوت حصولها دون أن يطال فحوى ومضمون ومحتوى الرسائل بالرقابة أو الموافقة من تلك الجهات التي تطلب القرار الطعين موافقاتها المسبقة قبل مباشرة إرسال الرسائل، فقد أفرد قانون تنظيم الاتصالات – بالإضافة لما هو مقرر سلفاً بقانون العقوبات – مجموعة من العقوبات الجنائية على كل من يخالف أحكام القانون، فعاقب

عليه تدخله لتنظيم خدمة الرسائل النصية القصيرة المجمعة من تلقيه عددًا كبيرًا من شكاوى العملاء عن استقبال رسائل بدون أن يطلبوها ودون مقدرة منهم على إلغائها ، أو شكاوى عن استقبال معلومات خاطئة دينية أو طبية ، بالإضافة إلى قيام العديد من الشركات ببيع بيانات عملاء المحمول لعدم وجود ضوابط لتقديم الخدمة ، ذلك أنه مما لا ريب فيه أن القرار الطعين على ما سلف بيانه قد تضمن من الضوابط ما يتفق مع الدستور والقانون احترم فيها حقوق المستخدمين النهائيين في ألا يقتحم غريب غير مرغوب فيه خصوصياتهم دون موافقة منهم على الاشتراك بالخدمة ، وغيرها من الضوابط التي عرض الحكم لصحتها وسلامتها ، إلا أن تنظيم تلك الخدمة لا يجوز بحال أن يخضع (محتويات الرسائل) لأي رقابة من تلك الجهات التي أقحمها القرار الطعين للحصول على موافقاتها الوجوبية على محتوى الرسائل قبل مباشرة الشركة المرخص لها للخدمة ، أما عن استقبال رسائل ذات مضمون خاطئ سواء كانت رسائل دينية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو رياضية أو غيرها ، فإن تلافي هذا الأمر لا يكون بحظر تقديم الخدمة ، كما لا يكون بإهدار الخدمة بإثقالها بالقيود وتكبيلها بالرقابة المسبقة ، واللاحقة لمحتوى الرسائل من جهات استوجب القرار الطعين الحصول على موافقاتها ، وإنما يكون بإعمال حكم القانون على كل من يسيء استعمال الخدمة من مقدمي الخدمات أو من المشغلين أو المستخدمين النهائيين ، متى تكشف حصول الجرائم المحددة قانوناً سواء كان ذلك متعلقًا بالفتنة الطائفية أو التناحر المذهبي أو العرقي ، أو تضمن الإساءة إلى الأديان والمعتقدات أو المساس بمقتضيات الأمن القومي ، أو الاعتداء على الحق في الخصوصية أو الإساءة إلى الغير ، وهى أمور تكفل القانون بمواجهتها عند ثبوت حصولها دون أن يطال فحوى ومضمون ومحتوى الرسائل بالرقابة أو الموافقة من تلك الجهات التي تطلب القرار الطعين موافقاتها المسبقة قبل مباشرة إرسال الرسائل ، فقد أفرد قانون تنظيم الاتصالات – بالإضافة لما هو مقرر سلفاً بقانون العقوبات – مجموعة من العقوبات الجنائية على كل من يخالف أحكام القانون ، فعاقب

في المادة (72) من القانون كل من قام دون الحصول على ترخيص من الجهاز وفقاً لأحكام القانون بإنشاء أو تشغيل شبكات الاتصالات، أو بإنشاء بنية أساسية لشبكات الاتصالات، أو تقديم خدمات الاتصالات، أو تمرير المكالمات التليفونية الدولية بأية طريقة كانت، كما عاقبت المادة (73) كل من قام أثناء تأدية وظيفته في مجال الاتصالات أو بسببها بإذاعة أو نشر أو تسجيل لمضمون رسالة اتصالات أو لجزء منها دون أن يكون له سند قانوني في ذلك، أو إخفاء أو تغيير أو إعاقة أو تحوير أية رسالة اتصالات أو لجزء منها تكون قد وصلت إليه، أو الامتناع عمداً عن إرسال رسالة اتصالات بعد تكليفه بإرسالها، أو إفشاء أية معلومات خاصة بمستخدمي شبكات الاتصالات أو عما يجرونه أو ما يتلقونه من اتصالات وذلك دون وجه حق، كما عاقب القانون في المادة (75) منه كل من قام بإفشاء أو نشر أو إذاعة أية معلومات حصل عليها بحكم وظيفته أو بسببها عن منشأة عاملة في مجال الاتصالات متى كان من شأن ذلك أن يؤدي إلى قيام منافسة غير مشروعة بين المنشآت العاملة في هذا المجال، وفي المادة (76) من القانون عاقب كل من أستخدم أو ساعد على استخدام وسائل غير مشروعة لإجراء اتصالات، أو تعمد إزعاج أو مضايقة غيره بإساءة استعمال أجهزة الاتصالات، وكذلك كان العقاب في المادة (78) منه لكل من تعمد بغير حق اعتراض موجات لاسلكية مخصصة للغير أو قام بالتشويش عليها، وفي المادة (86) من القانون المشار إليه كان العقاب كذلك للمسئول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري بذات العقوبات المقررة عن الأفعال التي ترتكب بالمخالفة لأحكام القانون إذا ثبت علمه بها وكان إخلاله بالواجبات التي تفرضها عليه تلك الإدارة قد أسهم في وقوع الجريمة، كما يكون الشخص الاعتباري مسئولاً بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية وتعويضات؛ وحيث إنه وترتيبًا على ذلك، فإن حرية تداول المعلومات وتدفقها، والحفاظ على سرية المعلومات، وعدم شرعية فحص محتوى الرسائل النصية القصيرة المجمعة من الجهات المجهلة بالقرار المطعون فيه، ليس معناه إطلاق يد العابثين واللاهين

ومثيري الفتنة والمقوضين للنظام الاجتماعي للبلاد للعبث بمحتوى الرسائل دون عقاب، فالحرية مسئولية وليست دعوة للفوضى والانحلال، فبالمسئولية تنهض الأمم وترقى، ومن ثم كان مرفوضًا إجراء الرقابة على محتوى الرسائل في مقابل توقيع العقاب على كل من تسول له نفسه الاعتداء على حقوق وحريات الآخرين، وهو ما تخيره المشرع سبيلاً لمواجهة المخالفين في مواد العقاب السالف بيانه[1].

---

(1) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 1430 لسنة 65 ق جلسة 2010/11/27.

وقد أقيمت هذه الدعوى علي سند من إن الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات أصدر بتاريخ 2010/10/11، قرارًا إداريًا بضرورة حصول الشركات التي تقوم بتقديم خدمة الرسائل المكتوبة عبر الهاتف المحمول على تصريح من الجهات المختصة كوزارة الإعلام ووزارة الاتصالات وغيرها قبل تقديم هذه الخدمة للشركات أو الصحف أو المؤسسات الإعلامية ، وأن من بين ضوابط إعمال القرار تخصيص موظفين لمراقبة محتوى هذه الرسائل ، واقتطاع نسبة 3 ٪ من إيرادات تلك الشركات لتغطية رواتب الموظفين القائمين على عملية مراقبة الرسائل ، وأن يكون من شروط الترخيص أداء الشركة مقدمة الخدمة مبلغ نصف مليون جنية مقابل الترخيص ، ونصف مليون أخري مقابل التأمين عن مخالفة ضوابط الترخيص ، وأن مضمون هذا القرار أفصح عنه وأكده أحد المسئولين بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات لجريدة المصري اليوم الصادر عددها بتاريخ 2010/10/11 ، وأكده مستشار وزير الاتصالات في ذات اليوم لبرنامج العاشرة مساء ، وهو ما يعني أن هؤلاء الموظفين الرقباء سيقومون باستبعاد ما يرونه من رسائل بعد رقابتها وفقا لأهواء وتوجيهات من رؤسائهم ونشر ما يتوافق مع تلك الأهواء والتوجيهات ؛ وأضاف المدعي بصفته أن المؤسسة التي يمثلها (مؤسسة حرية الفكر والتعبير) هي شركة محاماة مدنية تعمل في مجال الدعم الحقوقي لحقوق الإنسان، وإنها شرعت في استخدام هذه الخدمة لإرسال الرسائل المكتوبة الخاصة بأنشطة المؤسسة عبر الهاتف المحمول للمواطنين إلا أنه فوجئ لدى الاستعلام من إحدى الشركات الوسيطة مقدمة الخدمة التي تبلغ قرابة الثلاثين شركة اشتراط ألا تتضمن الرسائل محتويات سياسية أو دينية ، ونعى المدعي بصفته على القرار المطعون فيه انتهاكه لحرية الرأي والتعبير، وحرية تداول المعلومات، ومخالفة المواد 45، 47، 48، 207، 210 من الدستور، والمواثيق الدولية المتعلقة بحرية تداول=

سابعًا : أحكام القضاء الإداري والحق في التواصل الإنساني عبر الاتصالات اللاسلكية :

أكد القضاء الإداري على ما اعتنقه سابقًا من أهمية حرية الاتصالات، في تكوين حرية الرأي والتعبير، وأنه لا يجوز منع التواصل بحجة أن مقتضيات الأمن تتطلب ذلك فقضي في دعوي أقامها عدد من النشطاء الحقوقيين الدعوى أمامه ضد كلاً من رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة، ورئيس مجلس الوزراء، ووزير الداخلية، ووزير الاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات، ورئيس الجمهورية السابق، ووزير الداخلية السابق، ورئيس الوزراء السابق، ووزير الاتصالات السابق، ورئيس الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، ورؤساء شركات موبينيل، وفودافون واتصالات، وطلبوا بموجب هذه الدعوى الحكم لهم – وفقاً لتكييف المحكمة للطلبات – بوقف تنفيذ وإلغاء القرار الصادر من المدعى عليهم بقطع خدمات الاتصالات، والرسائل القصيرة SMS عن الهواتف النقالة، وخدمات الانترنت اعتباراً من يوم الجمعة الموافق 28 يناير 2011 ، ولمدة خمسة أيام كاملة، وما يترتب على ذلك من آثار، وكذلك الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن وضع الضوابط المحددة لحق جهة الإدارة في إلزام شركات الهواتف النقالة (المحمول) المرخص لها بقطع الاتصالات عن المواطنين المشتركين، وإلزام المدعى عليهم بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابتهم من جراء قطع خدمات الاتصالات والرسائل القصيرة SMS عن الهواتف النقالة وخدمات الانترنت، على أن يتم تخصيص مبلغ التعويض المقضي به – ليس لأنفسهم – وإنما لإنشاء مؤسسة أهلية يقوم على إدارة المدعون بغرض تطوير التعليم والبحث العلمي، والتكنولوجي في مصر، وإلزام المدعى عليهم المصروفات ؛ وقد قضت المحكمة : بعدم قبول الطلب المتعلق بإلغاء قرار قطع خدمات الاتصالات، والرسائل القصيرة

= المعلومات وحرية الرأي والتعبير، فضلا عن مخالفة القرار لركن السبب وصدوره مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة ، الأمر الذي حدا به إلى إقامة الدعوى الماثلة طالبا الحكم بالطلبات الآنفة الذكر .

عن الهواتف النقالة، وخدمات الانترنت اعتباراً من 28 يناير 2011 ، ولمدة خمسة أيام، وبعدم قبول طلب المدعين المتعلق بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن وضع الضوابط المحددة لحق جهة الإدارة في إلزام شركات الهواتف النقالة (المحمول) المرخص لها بقطع الاتصالات عن المواطنين المشتركين، وفي طلب التعويض بإلزام كلاً من محمد حسنى مبارك رئيس الجمهورية السابق، وأحمد نظيف رئيس الوزراء الأسبق، وحبيب إبراهيم العادلي، وزير الداخلية الأسبق بأن يؤدوا من مالهم الخاص إلى الخزانة العامة للدولة بالتضامن فيما بينهم مبلغًا مقداره 540 مليون جنيه، مع احتفاظ الخزانة العامة للدولة بالحق في المطالبة بإعادة النظر في التقدير، وطلب زيادته خلال مدة حددتها المحكمة بنهاية السنة المالية القادمة للدولة (2012/2011) وأسست المحكمة حكمها على المبادئ الآتية: أنه عن النصوص الحاكمة لفحص مدى مشروعية قرار قطع خدمات الاتصالات، وخدمات الانترنت، وصولاً لمدى توافر ركن الخطأ في شأن المسئولية الإدارية عن الأضرار الناجمة عن القرار فان المادة 11 من الإعلان الدستوري الصادرة بعد ثورة 25 يناير المقابلة للمادة 45 من الدستور الساقط قد كفلت للمراسلات البريدية، والبرقية والمحادثات التليفون، وغيرها من وسائل الاتصالات حرمتها وسريتها، وحظرت مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقًا لأحكام القانون، كما كفلت المادة 12 من الإعلان الدستوري المقابلة للمادة 47 من الدستور الساقط حرية الرأي والتعبير، وجعلت لكل إنسان حق التعبير عن رأيه والتواصل مع الآخرين بنشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير، ومنها خدمات الاتصالات، وخدمات الانترنت في حدود القانون، وحظرت المادة 13 من الإعلان ذاته المقابلة للمادة 48 من الدستور الساقط الرقابة على الصحافة، والطباعة، والنشر ووسائل الإعلام، كما حظرت المادة 9 من القانون 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة فرض قيود تعوق حرية تدفق المعلومات أو تعطيل حق المواطن في الإعلام والمعرفة، نظم قانون الاتصالات رقم 10 لسنة 2003 حق المستخدم في الحصول على خدمات الاتصالات المتمثلة في توفير أو

تشغيل الاتصالات أيًا كانت الوسيلة المستعملة سواء كانت وسيلة لإرسال أو استقبال الرموز أو الإشارات أو الرسائل أو الكتابات أو الصور أو الأصوات وذلك أيًا كانت طبيعتها وسواء كان الاتصال سلكيًا أم لاسلكيًا، وكفل المشرع مجموعة من القواعد التي تقوم عليها خدمات الاتصالات على رأسها علانية المعلومات، وحماية المنافسة الحرة، وتوفير الخدمة الشاملة، وحماية حقوق المستخدمين .إن العلاقة بين دور الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات ودور الأمن القومي وأجهزته في الالتزام بتقديم خدمات الاتصالات وخدمات الانترنت للمستخدمين والحفاظ على حقوق الاتصال وتداول المعرفة والتمتع بالحقوق والحريات المتصلة بوسائل الاتصال المختلفة ومراعاة متطلبات الأمن القومي، فإن الظروف والملابسات التي صدر خلالها قرار قطع خدمات الاتصالات وخدمات الانترنت والتي تعد أحد جوانب فحص القرار من حيث المشروعية والملائمة فانه يبين أن البلاد قد عاشت حقبة من الفساد السياسي وإهدار المال العام، وانتهاك الحقوق والحريات العامة، وتزوير وتزييف الحياة النيابية، وغياب العدالة الاجتماعية، وبروز الفوارق الشاسعة بين الطبقات ...وشاع التضليل الإعلامي وتفريغ الحقائق من مضمونها، مما دفع الشعب المصري إلى القيام بثورة 25 يناير، وكان رد فعل السلطات على أحداث هذه الثورة هو قطع الاتصالات والانترنت عن البلاد بقرار متعمد ومقصود تم الترتيب والإعداد له قبل بزوغ فجر ثورة 25 يناير، حيث قامت كلاً من وزارات الداخلية والاتصالات والإعلام بمشاركة شركات المحمول الثلاثة والشركات المقدمة لخدمات الانترنت بإجراء تجارب إحداها تم في السادس من أبريل عام 2008 ، والأخرى في العاشر من أكتوبر عام 2010 ، تستهدف قطع الاتصالات عن مصر، وكيفية حجب بعض المواقع الالكترونية، وأسلوب منع الدخول على شبكة الانترنت، لمدينة أو محافظة أو عدة محافظات، وكذلك حجب أو إبطاء مواقع الكترونية محددة ووضع خطة لسرعة الحصول على بيانات المستخدمين والبصمات الإلكترونية عقب استخدامها خلال فترة لا تقل عن ثلاثة أشهر، ومنع خدمة التليفون المحمول للشركات الثلاث عن منطقة بذاتها أو مدينة أو محافظة أو عن مصر كلها، وغلق خدمة الرسائل القصيرة SMS BULK

الدولية الواردة من خارج البلاد، ومنع تداول الرسائل في مصر، قرار قطع الاتصالات وخدمات الانترنت لم يتغيا تحقيق البعد السياسي الداخلي أو الخارجي للأمن القومي، وان الأمن القومي لم يكن محلًا خلال ثورة 25 يناير، بل كان شباب الثورة يطالبون فقط بتحقيق التقدم والعدالة الاجتماعية ، ومن ثم فان هذا القرار قد صدر مشوبًا بعيوب مخالفة الدستور والقانون مفتقدًا للسبب القانوني المشروع الذي يقيمه، معتديًا على حرية التعبير وحرية الصحافة، والحق في الموجة، والطيف الترددي، والحق في الخصوصية، والحق في المعرفة، وحرية تداول المعلومات وتدفقها، وبالتالي يتوفر ركن الخطأ بوصفه أحد أركان المسئولية الإدارية للازمة للحكم بالتعويض[1].

ومن الأحكام القضائية السابقة، نجد أن القضاء في ظل وجود نص دستوري رسخ لأن من حق المواطنين الوصول إلى المعلومات، وهو المظهر الرئيسي لوجود الشفافية، فلا حاجة لتطبيق هذا الحق الدستوري، وتفعيله أن يظل معلقًا على إصدار قانون ينظم بعض جوانب هذا الحق.

٤٠٧٤ تزوير

(1) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 21855 لسنة 65 ق بجلسة 28 / 5 / 2011.

الفصل الثاني

الإطار الموضوعي للسر الوظيفي

الفصل الثاني

الإطار الموضوعي للسر الوظيفي

الحرص علي سلامة كيان الدولة، وحماية المواطنين؛ يقتضي أحيانًا الحفاظ علي سرية بعض الأعمال والأنشطة، وعدم الجهر بها، أو الخوض في تفاصيلها، وإلا ضاع الهدف منها، أو قلت قيمتها نظرًا لما لها من طبيعة خاصة، بل وتعد السرية في هذه الحالة " مفروضة"، أو واجبة يجب على الإدارة صيانتها، وعدم الكشف عنها، وإلا كانت مسئولة عن فضحها(1).

- **المبحث الأول** : ماهية السر الوظيفي.
- **المبحث الثاني** : اركان جريمة افشاء السر الوظيفي.
- **المبحث الثالث** : التطبيقات القضائية للسر الوظيفي.
- **المبحث الرابع** : العلاقة بين الشفافية الإدارية والأسرار الوظيفية.

(1) ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مصر، العدد الأول، عام 1975، ص105 وما بعدها، محمد عبد الواحد الجميلي: من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، 1999 - 2000، ص5.

المبحث الأول

ماهية السر الوظيفي

تقتضي أصول ومبادئ الشرف والاعتبار والأمانة، الالتزام بعدم افشاء الاسرار الوظيفية، ولذلك كان يتعين علينا الوقوف على معنى السر الوظيفي؛ والتعرض له طالما تعرضنا لمفهوم الشفافية الإدارية، لكونهما متعارضين من الناحية الظاهرية كما سنري؛ إلا أنه من الممكن أن يتم التوفيق بينهما عمليًا، فالمشكلة الحقيقية التي تواجه مكافحة الفساد الإداري؛ هي أن أكثر المجالات التي يتم فرض قيود علي معلوماتها، هو مجال المعلومات الحكومية، ولا شك أن التوفيق بين حماية أسرار الدولة، وحرية المعلومات، والشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري؛ هو جوهر هذه الدراسة[1].

- **المطلب الأول :** الإطار المفاهيمي للسر الوظيفي.
- **المطلب الثاني :** نطاق تجريم افشاء السر الوظيفي.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للسر الوظيفي

كلمة سر secret مشتقة من كلمة sacred، والتي تعنى مقدس حيث اقترن السر في بداية الأمر بطبيعة التقديس، وقد بدأت المحافظة علي السر الوظيفي كواجب ذو طبيعة أخلاقية في البداية فكان يحكم كل مهنة القانون الأخلاقي للمهنة، ثم نظرا لأن المهن كثيرة، ومختلفة، وكل مهنة يطلع صاحبها على أسرار عديدة يؤدي افشائها إلى خطر كبير قد يهدد كافة نواحي الحياة[2]، وسنتناول مفهوم السر الوظيفي لغة، واصطلاحًا، وفقهًا، فيما يلي.

---

(1) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص190.

(2) انظر: خالد بن الله الرشودي: المسئولية الجنائية عن افشاء أسرار التحقيق دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، =

الفرع الأول

مفهوم السر الوظيفي لغةً واصطلاحًا

السر الوظيفي؛ مكون من كلمتين سر ووظيفي ويعرف السِّرُّ في اللغة:* من الأسْرار التي تكتم، والسر: ما أَخْفَيْتَ، والجمع أسرار؛ ورجل سِرِّيٌّ: يصنع الأشياءَ سِراً من قوم سِرِّيِّين؛ والسريرةُ: كالسِّرِّ، والجمع السرائرُ؛ والسريرةُ: عمل السر من خير أو شر؛ وأَسَرَّ الشيء: كتمه وأظهره، وهو من الأضداد، سَرَرْتُه: كتمته، وسررته: أعْلَنْتُه؛ والسِّرّ من كل شيء: أكرمه وخالصُه؛ ويقال: سِرّ الوادي، وسِرّ الأرض: أكرم موضع فيهما؛ وكاتم السر: الأمين المبالغ في كتمه؛ واستبطن السّرّ :أخفاه في نفسه، احتفظ به في دَخيلة نفسه "استبطن المتآمرون السّرّ للوقت المناسب"؛ واستكتمه الخبر أو السّرّ: سأله أن يُخفيه، طلَب منه ألاّ يبوح به "استكتم السرَّ من لا يكتمه"؛ والسِّرّ: ما تكتمه وتُخفيه، أَسْرَارُ القَلْبِ: خَفَايَاهُ؛ واختزن السّرّ: كتمه "أودعه أسراري وأنا أعلم أنّه يختزنها بأمانة"؛ وأعْلَنَهُ السِّرَّ أو بالسِّرِّ: أظْهَرَهُ؛ ومَا كَانَ عَلَيْهِ أَنْ يُذِيعَ السِّرَّ: أَنْ يُفْشِيَهُ، أَنْ يُظْهِرَهُ. أَذَاعَ بِالسِّرِّ، وهو ما ورد في عدة مواضع بالقرآن الكريم منها قول الله تعالى: ﴿ وَإِن تَجْهَرْ بِالْقَوْلِ فَإِنَّهُ يَعْلَمُ السِّرَّ وَأَخْفَى ﴾(1)، وقال تعالى: ﴿ ثُمَّ إِنِّي أَعْلَنْتُ لَهُمْ وَأَسْرَرْتُ لَهُمْ إِسْرَارًا ﴾(2)، وقال تعالى: ﴿ وَإِذْ أَسَرَّ النَّبِيُّ إِلَى بَعْضِ أَزْوَاجِهِ حَدِيثًا فَلَمَّا نَبَّأَتْ بِهِ وَأَظْهَرَهُ اللَّهُ عَلَيْهِ عَرَّفَ بَعْضَهُ وَأَعْرَضَ عَنْ بَعْضٍ

= المملكة العربية السعودية، 2006، ص57، 58؛ عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات: الحماية الجزائية للأسرار المهنية في القانون الأردني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، حقوق جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010، ص 2، وما بعدها.

(1) الآية (7) سورة طه.

(2) الآية (9) سورة نوح.

فَلَمَّا نَبَّأَهَا بِهِ قَالَتْ مَنْ أَنبَأَكَ هَٰذَا قَالَ نَبَّأَنِيَ الْعَلِيمُ الْخَبِيرُ ﴾[1]، وقال تعالى: ﴿ وَأَسِرُّوا قَوْلَكُمْ أَوِ اجْهَرُوا بِهِ إِنَّهُ عَلِيمٌ بِذَاتِ الصُّدُورِ ﴾[2].

وقيل السر ما تتكلم به خفاء، وأخفي منه ما ستفعله ولا يخطر ببالك، وقيل السر ما تتكلم به في خفاء وأخفي منه ما أضمرته في نفسك ولم تتكلم به، قيل السر ما أخفيت والجمع اسرار ورجل سري يضع الأشياء سرًا، كالسر والجمع سرائر، والسيرة عمل السر من الخير أو الشر، السر ما تكتمه وتخفيه، وما يسره المرء في نفسه من الأمور التي عزم عليها، والسر شيء مخبأ وبالنعيم حماية تغطى هذا الشيء، ويمكن أن ترتكز بالنسبة إلى من يعرف الشيء على تحظير افشائه للغير أو بالنسبة إلى من لا يعرفه على منع اكتشاف السر[3]، وجاء في معجم المصطلحات القانونية بأنه:" شيء مخبأ وبالتعميم حماية تغطى هذا الشيء، ويمكن أن ترتكز بالنسبة إلى من يعرف الشيء على خطر افشائه للغير أو بالنسبة إلى من لا يعرفه على منع اكتشاف السر"[4]؛ أما كلمة وظيفي فإنه يعرف لغة بالوَظِيفَةُ بأنها:" ما يُقَدَّر من عمل أو طَعام أو رِزْق وغير ذلك في زمن معيَّن؛ والوَظِيفَةُ: العهدُ والشرط؛ والوَظِيفَةُ المَنْصِبُ: والخدمة المعيَّنَةُ للدنيا وظَائِفُ ووُظُفٌ: أي نُوَبٌ ودُوَل؛

---

(1) الآية (3) سورة التحريم.

(2) الآية (13) سورة الملك.

(3) انظر في التعريف اللغوي للسر بالتفصيل: صالح بن عبد العزيز بن على الصقعبي: افشاء الموظف العام للسر الوظيفي وعقوبته في النظامين السعودي والمصري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2005، ص25، 26؛ عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات، مرجع سابق، ص14، وما بعدها؛ تميم طاهر احمد الجادر: تجريم إفشاء الأسرار الوظيفية، مجلة الرافدين للحقوق، العراق، المجلد (18)، العدد (62)، السنة(20)، 2014، ص171.

(4) انظر: الاء نصر حسين: جريمة افشاء اسرار الدفاع، مجلة كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، مجلد (2) عدد خاص، 2017، ص207، احمد مصبح الكتبي: المسؤولية الجنائية الناشئة عن افشاء السر الوظيفي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، الإمارات، المجلد (16)، العدد(2)، ديسمبر 2019، ص305.

ووظيفة العابد: أوراده وأذكاره، وظيفة شاغرة: خالية من صاحبها؛ وعِلْمُ وَظَائِفِ الأَعْضَاءِ: عِلْمٌ يَبْحَثُ فِي أَدَاءِ الأَعْضَاءِ وَدَوْرِهَا فِي الْحَيَاةِ؛ ووظّف أخاه: أسند إليه وظيفة أو عملاً معيّنًا؛ ووظّف رأسَ ماله: استثمرهُ ونمّاه؛ وظّف المؤسّسةَ: زوّدها بأعضاء أو موظّفين جُدُد؛ وظّف عليه العملَ: قدّره عليه وعيّنه؛ وانتحال وظيفة: إقدام شخصٍ بشكلٍ علنيّ ومن دون وجه حقّ على انتحال وظيفة عامّة مدنيّة أو عسكريّة؛ وتوظّفَ يتوظّف، توظّفًا، فهو مُتوظّف توظّف فلانٌ مُطاوع وظّفَ: تولّى وظيفة، أو عُيِّن في وظيفة عامّة إداريّة حكوميّة أو في وظيفة خاصّة؛ ومن هنا عرف السر الوظيفي اصطلاحًا بأنه:" سر المهنة هو كل شيء يعرفه صاحب المهنة أثناء أو بمناسبة ممارسة مهنة أو بسببها وكان في افشاءها ضرر لشخص أو لعائلة إما لطبيعة الوقائع أو للظروف التي أحاطت بالموضوع"[1].

ويرتبط نطاق السر الإداري بواجب الكتمان الوظيفي، والكتمان لغة يعرف بأنه:" جاء من الفعل كتَّمَ يكتِّم، تكتيمًا، فهو مُكتِّم، والمفعول مُكتَّم؛ و كَتَمَ السِّقَاءُ: أَمسك اللبَنَ أَو الشرابَ؛ وكتَّمَ الشيءَ: أخفاه ولم يفشه وكان شديد التَّحفّظ عليه، أو ستره وطمسه؛ وبَقِيَ الْخَبَرُ فِي طَيِّ الكِتْمَانِ:أَيْ فِي سِرِّيَّةٍ؛ وتكتَّم على الخبر: تَستَّر عليه وأخفاه محتفظًا به لنفسه؛ وكَاتَمَهُ السِّرَّ: كَتَمَهُ، أَخْفَاهُ عَنْهُ؛ وكاتمه العداوةَ: ساتره إيّاها، لم يكاشفه بها؛ وإكْتَتَمَ غَيْظَهُ : كَظَمَهُ، كَبَحَهُ؛ وإكْتَتَمَ السَّحَابُ: خَلا مِنَ الرَّعْدِ؛ وتَكَاتَمَ النَّاسُ السِّرَّ: كَتَموهُ بَيْنَهُمْ؛ وتَكَاتَمَ القومُ الأَمْرَ: كتَمه بعضُهم من بعض؛ ورَجُلٌ كَاتِمٌ لِلأَسْرَارِ: مَنْ يَحْتَفِظُ بالأَسْرَارِ، وكَاتِمُ السِّرِّ: أَمِينُ السِّرِّ، وكَاتِمُ سِرِّهِ: كَاتِبُهُ الخَاصُّ؛ ومَكْتُومُ النَّفَسِ: مَخْنُوقٌ؛ وصَوْتٌ مَكْتُومٌ: مَخْفِيٌّ؛ ووِلاَدَةٌ مَكْتُومَةٌ: وِلاَدَةٌ تَمَّتْ فِي الخَفَاءِ؛ ومُتَكَتِّمٌ عَلَى الأَسْرَارِ: أَي يَكْتُمُهَا وَيَحْتَفِظُ بِهَا وَلاَ يُذِيعُهَا فِي النَّاسِ"،

(1) كريمة طالبي: مسئولية الموظف عن الإخلال بواجب كتمان السر المهني في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. طاهر مولاي- سعيدة، الجزائر، 2017، ص20.

فالكتمان عند أهل اللغة يفيد الستر والخفاء، فقال تعالى: ﴿ إِنَّهُ يَعْلَمُ الْجَهْرَ مِنَ الْقَوْلِ وَيَعْلَمُ مَا تَكْتُمُونَ ﴾[1]؛ والكتمان هو ستر الشيء وتغطيته، وهو نقيض الإعلان، وكتمان السر الوظيفي اصطلاحًا لا يختلف في معناه عن معناه لغويًا، فمعناها يشير إلى الستر والحفاظ علي الأسرار التي بحوزة الموظف بحكم وظيفته من الذيوع والإعلان، وكذلك الأسرار التي يطلع عليها بصورة عرضية بحكم صفته التي تسهل عليه أن يكتسب العلم بتلك الأسرار[2].

الفرع الثاني

مفهوم السر الوظيفي فقهًا

تصدي الفقه لتعريف السر الوظيفي؛ فعرفه بأنه: "كل ما يعرفه الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة وظيفته أو بسببها وكان في إفشائه ضرر"[3]، كما عرفه بأنه: "الواقعة التي يري القانون مصلحة في حصر العلم بها في شخص أو اشخاص محددين"[4]، وعرف بأنه: "واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدد من

---

(1) الآية: 110 سورة الأنبياء.

(2) انظر: خالد بن الله الرشودي، مرجع سابق، ص56؛ تميم طاهر احمد الجادر، مرجع سابق، ص172؛ اسماعيل صعصاع البديري، بسام حميد محمود: مفهوم واجب كتمان الأسرار الوظيفية ونطاقه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع ال عام رقم (14) لسنة 1991 المعدل " دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الثاني، السنة التاسعة، 2017، ص 48.

(3) محمد ماهر: إفشاء سر المهنة الطبية، مجلة القضاة، العدد التاسع، سبتمبر 1975، ص99، 100.

(4) انظر قريب من هذا المعنى: جاري شيراز: مسئولية الموظف عن إفشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2014، ص20؛ زليخة ملياني: السر المهني في أداء الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2016، ص12؛ فريد نبري: مسئولية الموظف عن أفشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد باديس مستغانم، الجزائر، 2019، ص18.

فالكتمان عند أهل اللغة يفيد الستر والخفاء، فقال تعالى: ﴿ إِنَّهُ يَعْلَمُ الْجَهْرَ مِنَ الْقَوْلِ وَيَعْلَمُ مَا تَكْتُمُونَ ﴾(1)؛ والكتمان هو ستر الشيء وتغطيته، وهو نقيض الإعلان، وكتمان السر الوظيفي اصطلاحًا لا يختلف في معناه عن معناه لغويًا، فمعناها يشير إلى الستر والحفاظ علي الأسرار التي بحوزة الموظف بحكم وظيفته من الذيوع والإعلان، وكذلك الأسرار التي يطلع عليها بصورة عرضية بحكم صفته التي تسهل عليه أن يكتسب العلم بتلك الأسرار(2).

الفرع الثاني

مفهوم السر الوظيفي فقهًا

تصدي الفقه لتعريف السر الوظيفي؛ فعرفه بأنه:" كل ما يعرفه الموظف أثناء أو بمناسبة ممارسة وظيفته أو بسببها وكان في إفشائه ضرر"(3)، كما عرفه بأنه:" الواقعة التي يري القانون مصلحة في حصر العلم بها في شخص أو اشخاص محددين"(4)، وعرف بأنه: "واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدد من

(1) الآية: 110 سورة الأنبياء.

(2) أنظر: خالد بن الله الرشودي، مرجع سابق، ص56؛ تميم طاهر احمد الجادر، مرجع سابق، ص172؛ اسماعيل صعصاع البديري، بسام حميد محمود: مفهوم واجب كتمان الأسرار الوظيفية ونطاقه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع ال عام رقم (14) لسنة 1991 المعدل " دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الثاني، السنة التاسعة، 2017، ص 48.

(3) محمد ماهر: إفشاء سر المهنة الطبية، مجلة القضاة، العدد التاسع، سبتمبر 1975، ص99، 100.

(4) أنظر قريب من هذا المعنى: جاري شيراز: مسئولية الموظف عن إفشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2014، ص20؛ زليخة ملياني: السر المهني في أداء الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بلقايد – تلمسان، الجزائر، 2016، ص12؛ فريد نبري: مسئولية الموظف عن أفشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد باديس مستغانم، الجزائر، 2019، ص18.

الأشخاص إذا كانت ثمة مصلحة يعتبر بها القانون في أن يظل العلم بها محصورًا في هذا النطاق"[1]، كما عرف بأنه: " التزام الموظف بالمحافظة علي سر المهنة بكل ما يتعلق بالأفعال، والمعلومات التي يطلع عليها أثناء ممارسته المهنة أو من خلال ممارسته لوظائفه، فيمتنع عليه إذاعتها أو نشرها بأية صورة كانت أو تسليمها إلي أي شخص إلا إذا كان مسئولاً"[2]، وعرف بأنه: " تلك المعلومات التي يطلع عليها الموظف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها والمعلومات التي يحرم علي الموظف البوح بها، وهي أما أن تكون سرية بطبيعتها كالأمور العسكرية أو عرفًا كالمسائل المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد، وأما أن تعتبر كذلك بالنص في القوانين أو القرارات أو التعليمات الإدارية علي اعتبارها سرية لا يجوز للغير الاطلاع عليها"[3].

ومن جماع هذه التعريفات يتضح أن السر الإداري يمثل واقعة أو صفة ينحصر نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص، إذا كان ثمة مصلحة يعترف بها القانون لشخص أو أكثر في أن يظل العلم بها محصورًا في ذلك النطاق، ويرجع في تحديد معنى السر إلي العرف، وظروف كل حالة على حدة، ولا يشترط أن يكون السر قد أفضي به أي من أؤتمن عليه، ولا من ألقي عليه على أنه سر وطلب كتمانه[4]، ويمكننا تعريف السر الإداري بأنه: " هو التزام يقع على الموظف بحكم وظيفته وما تحمله من واجبات تلزمه بكتمان أي أمر يطلع عليه يخص الأفراد "الأشخاص الطبيعية" أو هيئات الدولة " الأشخاص المعنوية"، يكون افشائه طبقًا

---

(1) محمود نجيب حسنى: شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1988، ص753؛ صالح بن عبد العزيز بن على الصقعبي، مرجع سابق، ص26؛ تميم طاهر احمد الجادر، مرجع سابق، ص172؛ كريمة طالبي، مرجع سابق، ص20.

(2) عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف: التزام الموظف العام بالتحفظ في ضوء أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، العدد(65)، يناير 2014، ص102.

(3) جابر يوسف عبد الكريم المراغي: جرائم انتهاك أسرار الدفاع عن البلاد من الناحيتين الموضوعية والإجرامية، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص136.

(4) احمد مصبح الكتبي، مرجع سابق، ص306.

للقانون أو العرف مجرمًا لما يرتبه الافشاء من أضرار"؛ أما التشريعات المختلفة لم تعرف السر الوظيفي أو تبين ماهيته، وخيرًا فعل فوضع تعريف للشيء في ثنايا القانون يصيب هذا التعريف بالجمود؛ وذلك علي الرغم من وجود رأي فقهي محل تقدير يري أن القوانين التي حرمت علي الموظف العام افشاء السر الوظيفي لم تعتني بتعريف ما هو السر الوظيفي لكي تضيق من نطاق حرية الموظف العام في التعبير، وذلك بأن تستخدم جهة الإدارة هذا الحظر كسيف مسلط علي الموظف بأن تضفي صفة السرية علي أشياء لا تستحق السرية[1]، وفي النهاية فإن تعريف السر الوظيفي مسألة تختلف باختلاف الظروف، والأزمنة، والأمكنة، فما يعد سرًا بالنسبة لشخص ما، قد لا يعد سرًا بالنسبة لشخص آخر، وما يعد سرًا في ظروف معينة قد لا يعد سرًا في غيرها[2].

الفرع الثالث

النظريات الفقهية المحددة لماهية السر الوظيفي

يعد السر محور الالتزام بعدم الافشاء، ويدور واجب الكتمان معه وجودًا وعدمًا، وفى ظل غياب وجود تشريع يحدد على وجه الدقة ما يعد سرًا، وما لا يعد كذلك، وتصدى الفقه لتحديد الطريقة التي يمكن من خلالها التعرف على ما يعد سرًا، يخضع للحماية القانونية، وما لا يعد سرًا، وذلك في ثلاث نظريات فقهية، والتي تتمثل في الآتي:

أولًا: نظرية الضرر:

تقوم هذه النظرية على أن افشاء الاسرار لا يعد جريمة؛ إلا إذا كانت الوقائع المفشاه ضارة بالغير أو بالوظيفة، إذ يعد السر كل ما يضر إفشاؤه بالسمعة، والكرامة عمومًا، وهو ما جعل ذلك الجانب يشبه جريمة افشاء السر، بجرائم

(1) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، مصر، 2002، ص582.

(2) ياسر حسين بهنس: الحماية الجنائية للسرية في القانون الضريبي، مركز الدراسات العربية، ط. 1، 2015، ص15.

السب، والقذف، ولذلك اشترطوا فيما يعتبر سرًا أن يكون إفشاؤه ضار بصاحب السر[1]؛ وقد تم نقد هذه النظرية؛ بأن سبب التجريم الذي ساقته هذه النظرية لتجريم افشاء السر الوظيفي، سبب غير كاف، وليس السبب الوحيد لتجريم الافشاء، فهناك أهداف أخرى يراد تحقيقها من جراء واجب الحفاظ على السر الوظيفي، وهي المحافظة على الثقة المفروضة في ممارسة بعض المهن؛ كما لا يمكن مقارنة جريمة افشاء السر الوظيفي بجرائم السب، والقذف، لأنهما يختلفان من ناحية الغاية من التجريم، فالغرض من تجريم السب والقذف هو حماية سمعة وشرف المواطن؛ بينما الهدف من تجريم الافشاء هو حماية الثقة بين صاحب السر والمؤتمن عليه، لذلك نجد أن تجريم الافشاء يشمل حتى افشاء السر المشرف لصاحبه[2].

ثانيًا : نظرية الاسرار المودعة :

تقوم هذه النظرية على أساس إرادة صاحب السر في إظهاره للآخرين أم لا، سواء أكان صاحب السر شخص طبيعي أم شخص معنوي دائرة من دوائر الدولة، ولذلك ينبغي وجود تعبير صريح عن هذه الإرادة لكى تكون الواقعة سرًا؛ حيث يتم تحديد وصف السرية عن طريق صاحب السر نفسه بصورة مباشرة، سواء كان مواطن يرغب في جعل أمور خاصة تتصل بحياته الخاصة في جانب السرية طواعية، فالموظف لا يلتزم إلا بالحفاظ علي ما عهد به إليه صاحب السر، وأما أن تكون قد صدرت تعليمات من السلطة الإدارية باعتبار أمور معينة من قبل الأسرار التي لا يجوز لأحد الاطلاع عليها، وهناك اتجاه يأخذ بالإرادة الضمنية لصاحب السر" نظرية إيداع الثقة والائتمان"[3]؛ وتم توجيه النقد لهذه النظرية لأن هناك وقائع سرية

---

(1) تميم طاهر احمد الجادر: تجريم افشاء الأسرار الوظيفية، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العراق، المجلد (18)، العدد (62)، السنة(20)، ص173.

(2) نصيره ماديو: إفشاء السر المهني بين التجريم والإجازة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، الجزائر، 2010، ص10، 11.

(3) غنام محمد عنام: الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدي الموظف العام، مجلة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد الرابع، اكتوبر 1988، ص165؛ تميم طاهر احمد الجادر، مرجع سابق، ص174.

بطبيعتها أو بحكم القانون، فلا دخل لصاحب السر فيها، فلا يجوز إفشائها حتى لو اتجهت إرادة صاحب السر لإفشائه، أو حتى ولو لم يطلب كتمانها، ودلل هذا الاتجاه على صحة ما انتهى إليه أن التشريعات المختلفة جرمت أي سر وظيفي يصل إليه المؤتمن عليه، ولو لم يدل به أحد، كما لو وصل إليه عن طريق الصدفة، أو عن طريق الحدس والتنبؤ أو عن طريق الخبرة الفنية[1].

ثالثًا: نظرية طبيعة الاسرار أو نوعيتها:

تقوم هذه النظرية علي أنه لا تشترط أن يكون السر الوظيفي أو المهني، قد عهد به أو أفضي به إلى صاحب الوظيفة والمهنة على أنه سرًا وطلب منه كتمانه، بل يعد سرًا كل أمر يكون بطبيعته أو وفق الظروف المحيطة به سرًا، حتى لو لم يشترط صاحبه عدم إفشائه بصورة صريحة[2]؛ فهذا الاتجاه ينظر لموضوع المعلومة ومضمونها، والوقائع المرتبطة بها دون النظر لإرادة صاحب السر، فهو يخضع لمعيار الرجل العادي في الحكم علي المعلومة أو الموضوع؛ ويري هذ الجانب أنه يمكن إضفاء السرية علي واقعة معينة طبقًا لما جري عليه الناس عادة علي اعتبارها سرًا، ويضرب الفقه أمثلة على ذلك مثل سرية العطاءات المقدمة في المناقصات والمزيدات، وكذلك أسئلة الامتحانات[3]، كما تعد المواضيع غير النهائية، والأعمال التحضيرية التي تقوم بها الإدارة غير قابلة للاطلاع[4].

(1) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص 17، 18.

(2) تميم طاهر احمد الجادر، مرجع سابق، ص175.

(3) غنام محمد عنام، مرجع سابق، ص165؛ خالد الزبيدي: التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (3)، السنة (36)، سبتمبر 2012، ص543، 544؛ د عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف: التزام الموظف العام بالتحفظ في ضوء أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، العدد(65)، يناير 2014، ص101.

(4) انظر:
Michel prieur: Droit de l'environment4ed dalloz, 2001,p.105.

المطلب الثاني

نطاق تجريم افشاء السر الوظيفي

يعد واجب المحافظة على الأسرار الوظيفة، واجب أساسي، لا غني عنه لحماية الأفراد المتعاملين مع الإدارة ولحماية الإدارة نفسها، وهذا الواجب بحكم طبيعته يقتضي تطبيقاً واسعاً، يشمل جميع الموظفين العموميين، ويتضمن كل ما يطلع عليه هؤلاء من معلومات، ووثائق بمناسبة قيامهم بعملهم، لذلك فإن كل البيانات، والمعلومات التي تصل إلي علم الموظف بمناسبة قيامه بعمله[1].

الفرع الأول

الأساس القانوني لتجريم السر الوظيفي وأسباب التجريم

تعد مسألة تحديد اساس الالتزام بكتمان السر الوظيفي، وأسباب تجريم إفشائه من المسائل التي اشتد الخلاف والجدل الفقهي حولها.

أولاً: الأساس القانوني لتجريم السر الوظيفي:

تعددت النظريات والاتجاهات الفقهية التي قيلت في تحديد الأساس القانوني للالتزام بالسر الوظيفي؛ فظهر ثلاثة نظريات في هذا الشأن تتمثل في الآتي[2]:

(1) نبيلة عبد الحليم كامل، جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص473.

(2) راجع في هذه النظريات بالتفصيل كلا من: محمد عبد الظاهر حسين: المسئولية المدنية للمحامي تجاه العميل، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص131، وما بعدها؛ معتز نزيه صادق المهدى: الالتزام بالسرية والمسئولية المدنية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص21، وما بعدها؛ نصيره ماديو، مرجع سابق، ص21، وما بعدها؛ مروة محمد العيسوي: مدة توافق الإفصاح في الجهاز المصرفي مع مبدأ السرية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط.1، مصر، 2016، ص41، وما بعدها؛ مريم الحاسي: التزام البنك بالمحافظة علي السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012، ص54، وما بعدها.

1- **نظرية العقد أساس الالتزام بكتمان السر الوظيفي**: تقوم هذه النظرية على أن أساس الالتزام بالحفاظ علي السر الوظيفي؛ هو العقد أي "وجود رابطة تعاقدية" بين صاحب السر والمؤتمن عليه، وقامت هذه النظرية على مبدأ حرية صاحب السر في اختيار الأمين عليه؛ إلا أن هذه النظرية لا تصلح أن تكون أساس لحفظ السرية في حالات معينة ليس من بينها من - وجهة نظرنا- الوظيفة العامة.

2- **نظرية النظام العام كأساس للالتزام بالسر الوظيفي**: تقوم هذه النظرية على أن أساس الالتزام بالحفاظ علي السر الوظيفي؛ هو حماية مصلحة أسمى، وأعلي من مجرد حماية مصلحة صاحب السر الفردية، وهي مصلحة المجتمع ككل؛ وبالرغم من أن هذه النظرية قد تضع تفسيرًا للالتزام بالسر الوظيفي؛ إلا أنها تؤدي إلي جعل الالتزام بالسر التزامًا مطلقًا، فلا يستطيع الأمين علي السر إفشائه، رغم موافقة صاحب السر علي ذلك، بل حتى ولو كانت هناك مصلحة لصاحب السر في إفشائه، كما أن فكرة النظام العام متغيرة من حيث المكان والزمان؛ إضافة إلي أن القول بذلك قد يؤدي إلى إفلات الأمين علي السر من المسئولية حيال خطأه بتمسكه بالتزام الصمت والسرية لإخفاء الخطأ الذي صدر منه، وبذلك يتم إهدار مصلحة المجتمع ككل مقابل مصلحة الأمين.

3- **نظرية الأساس المختلط**: تقوم هذه النظرية على أن أساس الالتزام بالحفاظ علي السر الوظيفي هو المزج الفكرتين التي قامتا عليهما النظريتين السابقتين، وذلك بقولها إن الالتزام بالسرية له طابع مزدوج فهو يهدف من ناحية لحماية المصلحة الخاصة لصاحب السر، وبالتالي يجوز له أن يصرح للأمين عليه بإفشائه، كما يهدف لحماية المصلحة العامة وهو ما يبرر وجود عقوبة جنائية في حالة الإخلال به؛ وهذه النظرية هي الأوفق من – وجهة نظرنا – لتوفيق بين النظريتين السابقتين فأساس تجريم افشاء السر الوظيفي يكون لحماية المصلحتين العامة، والخاصة في آن واحد، فإذا كان افشاء الأسرار

يمس بمصلحة الأفراد؛ إلا أن هذا لا يعد السبب الرئيسي من وراء تجريم ، لأن هذا الفعل يمس بالمصلحة العامة المتمثلة في احترام شرف، وكرامة الوظيفة العامة، والتي تتزعزع الثقة فيها بواقعة افشاء الأسرار[1].

ثانيًا: أسباب تجريم افشاء السر الوظيفي:

لا يوجد تجريم في القانون دون سبب واقعي، يقتنع به المشرع، ويجعله يقدم على إصدار تشريعًا بتجريمه، وبالطبع قبل صدور التشريع سيكون أفراد المجتمع جميعهم، وبصفة خاصة الأفراد المخاطبين على قناعة تامة بأهمية هذا التشريع، حتى يتسنى تحقيق الالتزام بأحكام هذا التشريع، ونواهيه؛ وتجريم السر الوظيفي في التشريعات المختلفة، جاء نتيجة أسباب عديدة منها الآتي[2]:

1- يقف الموظف العام بحكم عمله على كثير من أسرار الناس، لاسيما أولئك الذين يتصل عملهم بالخصوصيات الدقيقة للمواطنين، كرجال النيابة، والأطباء، ورجال الأمن، ومأموري الضرائب، وإذا كان المواطنون يكشفون مكرهين أسرارهم لهؤلاء الموظفين، فإن الدين والأعراف، وحتى القانون الوضعي يحثون على عدم إذاعتها إلى عامة الناس، والافشاء في هذه الحالة يعد اعتداء علي حق صاحب السر من المواطنين في كتمان سره، ويؤدي إلى إحجام

---

(1) وهو ما أكد عليه حكم صادر من محكمة النقض الفرنسية الدائرة الجنائية بتاريخ 9 نوفمبر 1910، والذي جاء به أنه: "إذا كان الأفراد لم يضاروا من إفشاء السر، فإن المصلحة العامة تضار من هذا الإفشاء دائمًا، مما يتطلب حماية قانونية للسر تقتضيها ضرورات الأمن، وحماية الصحة العامة، وكسب الثقة في بعض المهن"، مشار إليه لدى: مريم الحاسي، مرجع سابق، ص18.

(2) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص132؛ عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات، مرجع سابق، ص23، 24؛ جاري شيراز: مسئولية الموظف عن إفشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير بسكره، الجزائر، 2014، ص24؛ كمال طلبة المتولي سلامة: دور الدولة في حماية السرية والاستثناءات الواردة عليها، مركز الدراسات العربية، مصر، ط.1، 2015، ص13، 14.

الأفراد عن اللجوء إليهم خشية افتضاح أسرارهم، الأمر الذي يصيب المجتمع ببالغ الضرر.

2- الموظف العام هو ممثل الدولة المؤتمن من ناحيتها على أداء الخدمات العامة للمواطنين، والمؤتمن على أسرارها التي لا يجب إذاعتها، ونشرها على عموم المواطنين، أو الخوض في تفاصيلها؛ وإلا ضاع الهدف منها وقلت قيمتها نظرًا لما لها من طبيعة خاصة، وبالتالي للإدارة الحق في أن يصمت موظفوها عن افشاء ما يتعلق بهذه الوقائع أو المعلومات التي عرفوها أثناء ممارستهم لوظائفهم.

3- الدولة لها مصلحة في كتمان أسرارها العسكرية، والاقتصادية، والسياسية، والصناعية، لما يترتب على هذا الافشاء من تأثير ضار بوجودها وبقائها بين الأمم.

الفرع الثاني

أنواع السر الوظيفي

تتنوع الأسرار الإدارية، وتتعد بتعدد الأشخاص الملزمين بكتمانها، والحفاظ عليها، وبطبيعة السر وأهميته، وبمن يرتبط به السر ويؤثر إفشائه عليه، ويمكن تصنيف الأسرار الوظيفية، وتقسيمها إلى ثلاثة أنواع كالآتي:

أولاً: أسرار الأفراد "الأشخاص الطبيعية":

وهي الأسرار التي تخص الإنسان ويحرص على اخفائها عن غيره، وتشمل عيوبه، وأمراضه، وأمواله، ومسيرة حياته، والتي تعرف بأنها:" خصوصية الفرد التي يحق له أن يحتفظ بها لنفسه، وتكون بعيدة عن أعين الناس والسنتهم، والتي لا تمس واجباته نحو المجتمع، وليس لها تأثير في الصالح العام، ولا يتحقق بنشر هذه الأسرار سوى تشويه سمعته، وزلزلة ثقة الناس فيه؛ وهذه الأسرار يطلع عليها الموظف العام بحكم عمله كممثل للدولة، ويحرم القانون والعرف والدين افشاء هذه الأسرار العامة للناس[(1)].

(1) احمد مصبح الكتبي، مرجع سابق، ص307، 308؛ فريد نبري، مرجع سابق، ص22.

ثانيًا: أسرار الهيئات الإدارية "الأشخاص المعنوية":

وهي المعلومات والوثائق التي تخص جهات الإدارة، والتي يكون من المصلحة العامة إلا يعلم بها إلا من يؤتمن عليها، ويشمل السر الإداري كل ما يتعلق بعمل الإدارة السري كخطة إعادة تنظيم المرفق العام، أو خطة تخفيض العملة الوطنية وهكذا، والالتزام بحفظ هذه الأسرار يشمل كافة الموظفين بمختلف درجاتهم الوظيفية في السلم الوظيفي؛ وتختلف الدول في مدى إضفاء السرية على الأعمال الإدارية حسب التقدم الحضاري فنجد أن الدول المتخلفة تسرف في إضفاء السرية على كثير من البيانات والمعلومات، وتبلغ السرية ذروتها في الدول ذات النظم الشمولية، حيث تحجب الحقائق عن الشعب بحجة سرية المعلومات، وقد يكون ذلك بقصد تهيئة الرأي العام نحو تقبل نوع معين من السياسات بينما تقل درجة السرية في الدول المتقدمة الحرة[1].

ثالثًا: أسرار الدفاع عن الدولة:

وهي تشمل كل الأسرار المتعلقة بالمصالح العليا للدولة، وكل ما يخص سلامة الدولة، وهي المعلومات التي يؤدي افشاء مضمونها لأشخاص لا تقتضي طبيعة عملهم الاطلاع عليها والاحتفاظ بها أو حيازتها إلى حدوث أضرار خطيرة بأمن الدولة الداخلي، أو من شأنها أن تشكل أو يحتمل أن تشكل خطرًا على الدولة، وعرف البعض اسرار الدفاع بأنها:" اسباغ الدولة على واقعة، أو شيء ما صفة السرية بحيث يتعين بقاؤه محجوبًا عن غير من كلف بحفظه، أو استعماله ما لم يقرر اباحة إذاعته على الناس كافة دون تمييز"، كما عرف بأنه:" صفة ينعت بها شيء متعلق بمقومات الدفاع عن البلاد التي يناط قانونًا إلى اشخاص عليهم حفظها، وكتمانها، والحيلولة دون وصولها إلى سواهم"، وعرفت أيضا بأنها:" كل ما يتعلق بالمسائل الحربية دفاعية

(1) انظر: مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص131؛ احمد مصبح الكتبي، مرجع سابق، ص309، 310.

كانت أو هجومية وهى جزء من أسرار الدولة"[1]؛ بالرغم من أن البعض يري أن التوسع في مفهوم أسرار الدفاع القومي من شأنه أن يمثل عائقاً يئد حرية التعبير، وإبداء الرأي في مهدها بالنسبة للموظف العام سواء أكان في الخدمة أم خارجها؛ لما له من أثر يجعله يدور في حلقة من السرية شديدة الإحكام، كلما أفلت من قيد تردي في شرك آخر جديد، مما يعيق الشفافية الإدارية ومراقبة أجهزة الدولة المختلفة من قبل الشعب[2].

(1) أنظر في تعريفات أسرار الدفاع كل من: عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات، مرجع سابق، ص95؛ الاء نصر حسين، مرجع سابق، ص207، 208؛ احمد مصبح الكتبي، مرجع سابق، ص310، 311.

(2) أنظر قريب من هذا المعنى: محمد باهى ابو يونس: التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية في التشريع الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002، ص13، 14.

المبحث الثاني

اركان جريمة افشاء السر الوظيفي

تتمثل اركان جريمة افشاء السر الوظيفي في العناصر الأساسية التي تقوم عليها، والتي يجب قانونًا توافرها، حتى يخضع مرتكبها للعقاب، وتتمثل هذه الأركان في ثلاثة أركان: الركن الأول: الركن المادي؛ وهو يتعلق بواقعة افشاء واقعة ذات طابع سري؛ والركن الثاني: وهو الركن الشخصي: يتعلق بالشخص المؤتمن على السر؛ أما الركن الثالث: فهو الركن المعنوي للجريمة، القصد في افشاء السر؛ وهو ما سنتعرض له تفصيلًا فيما يلي.

- **المطلب الأول** : الركن المادي لجريمة إفشاء السر الوظيفي.
- **المطلب الثاني** : وقوع فعل الافشاء من شخص المؤتمن على السر.
- **المطلب الثالث** : الركن المعنوي لجريمة إفشاء السر الوظيفي.

المطلب الأول

الركن المادي لجريمة إفشاء السر الوظيفي

ويقوم هذا الركن علي افشاء واقعة ذات طابع سري، ويتكون هذا الركن من عنصرين هما، الأول: فعل الإفشاء، والثاني: وقوع الإفشاء لواقعة ذات طابع سري:

أولاً : مفهوم إفشاء السر الوظيفي لغة واصلاحًا وفقهًا :

إفشاء السر لغة جاء من: " لإفشاء من فَشا الخبر يَفْشو فُشُوًّا وفُشِيًّا، أي: انتشر وذاع، وأفْشاهُ غيره، وتَفَشَّى الشيء، أي: اتسع"؛ والفواشي: هي كل شيء منشر من المال كالغنم السائمة، والآبل، وغيرها، فشا فشوًا: ظهر وانتشر، وفشي الشيء يفشوا فشوا إذا ظهر وهو عام في كل شيء، والإفشاء يدور حول الظهور والانتشار والإذاعة؛ وإفشاء السر:" هو تعمد الإفضاء بسرٍ من شخص ائتمن عليه، في غير

الأحوال التي توجب فيها الشريعة الإسلامية الإفضاء، أو تجيزه"؛ وهو ما ورد بذات المعني في عدد من الآيات القرآنية منها قول الله تعالى: ﴿ وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ الأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُواْ بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُوْلِي الأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُونَهُ مِنْهُمْ وَلَوْلاَ فَضْلُ اللّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لاَتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلاَّ قَلِيلاً ﴾ [1]؛ وقوله تعالي: " ﴿ وَإِذْ أَسَرَّ النَّبِيُّ إِلَى بَعْضِ أَزْوَاجِهِ حَدِيثًا فَلَمَّا نَبَّأَتْ بِهِ وَأَظْهَرَهُ اللَّهُ عَلَيْهِ عَرَّفَ بَعْضَهُ وَأَعْرَضَ عَن بَعْضٍ فَلَمَّا نَبَّأَهَا بِهِ قَالَتْ مَنْ أَنبَأَكَ هَذَا قَالَ نَبَّأَنِيَ الْعَلِيمُ الْخَبِيرُ ﴾ [2]؛ ويعرف اصطلاحًا بأنه: " تعمد الافضاء بسر من شخص أؤتمن عليه بحكم عمله أو صناعته في غير الأحوال التي يجيز فيها القانون له إفشائه أو بدون رضاء صاحب السر" [3]؛ ويعرف فقهًا أيضًا بأنه: " الفعل أو العمل الذي ينتقل بالواقعة من حالة الخفية أي حالة العلانية، فلا افشاء لواقعة معلنة، أو معروفة للكافة" [4]؛ وعرف أيضًا بأنه: " إذاعة معلومات ذات طبيعة سرية من قبل المؤتمن عليها إلى الغير" [5].

ثانيًا: طرق إفشاء السر الوظيفي:

الغالب في الافشاء أن يكون صريحًا لا لبس فيه ولا غموض، وذلك عن طريق تقديم السر إلى الغير بفعل واضح وصريح من المؤتمن علي السر، وقد يكون الافشاء ضمنيًا بأن يصدر من المؤتمن علي السر قول أو فعل يدل في مضمونه، وقد يكون الافشاء تلقائي بأن يبادر المؤتمن علي السر بكشف السر دون أن يطلب أحد منه ذلك، كما قد يكون الافشاء غير التلقائي بناء على طلب الغير، وقد يكون

(1) سورة النساء: الآية: 83.

(2) سورة التحريم: الآية :3.

(3) احمد مصبح الكتبي، مرجع سابق، ص310، 311.

(4) عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات، مرجع سابق، ص 16.

(5) أنظر:
Sylvie WELSCHE: Responsabilité du médecin, LITEC, Paris, 2003, p145.

الافشاء لكامل السر، وقد يكون لجزء منه متى كان الجزء المعلن يدل علي الجزء المتبقي من السر، ولا يشترط في واقعة الافشاء ذكر أسم صاحب السر، وإنما يكتفي أن يعلن المفشى عن بعض صفاته أو معالمه التي يسهل من خلالها معرفة وتحديد صاحب السر؛ وقد يتم نشر السر بفعل إيجابي من المؤتمن عليه، وذلك شفاهه أو كتابة بشكل عام أو بشكل خاص، وقد يكون بفعل سلبي بالامتناع كما لو شاهد المؤتمن علي سر معين شخص من الغير يحاول الاطلاع علي الأوراق المدون بها السر، ولم يحاول منعه رغم استطاعته؛ فالعبرة في الافشاء هو إضافة معلومة جديدة للغير بغض النظر عن صغر أو كبر حجم المعلومة الجديدة، فإذا كان هذا الغير يعلم بالواقعة محل الافشاء من قبل علم اليقين، فإن افضاء الموظف إليه بها لا يعد افشاء[1].

ثالثًا: وسائل إفشاء السر الوظيفي:

يمكن الموظف العام أن يقوم بإفشاء السر الوظيفي بعدة طرق منها الآتي[2]:

1- **الكلام**: ويتحقق ذلك عن طريق المشافهة بالحديث، أو الخطابة التي توجه إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص أو عدد غير محدد منهم، وقد يكون الكلام مباشرًا بين أفراد حاضرين في مكان واحد، كما قد يكون موجها إلى شخص أو أشخاص بعيدين عن الموظف، كما في حالة التصريح إلى وسائل الإعلام كالصحافة، ومحطات الإذاعة، أو التلفزة الأرضية، أو الفضاء، أو عن طريق الهاتف، أو الحديث عبر شبكة الإنترنت.

2- **الكتابة**: وتشمل الكتابة التي تتم بخط اليد، أو الألة الكاتبة، أو الحاسوب، أو الهاتف النقال، أو عن طريق الإنترنت، كما يشمل أيضًا الرسوم المختلفة،

---

(1) أنظر كل من: **محمد ماهر**: إفشاء سر المهنة الطبية، مجلة القضاة، مصر، العدد التاسع، سبتمبر، 1975، ص96؛ **نصيره ماديو**، مرجع سابق، ص 45، وما بعدها؛ **جاري شيراز**: مرجع سابق، ص32، وما بعدها؛ **مريم الحاسي**، مرجع سابق، ص122، 113.

(2) **خالد الزبيدي**، مرجع سابق، ص596، وما بعدها.

التي يمكن أن تحتوي على وثائق متعددة كالرسائل أو المطبوعات المتنوعة من صحف، ومجلات، وكتب، وملصقات.

3- الصور: وتشمل الصور الثابتة كالفوتوغرافية، والمتحركة كأشرطة الفيديو، والسينما، والخرائط، ومما لا شك فيه أن ثورة الاتصالات أدى لإتاحة فرص وأشكال أكثر تنوعًا لإفشاء الأسرار، وإيصالها إلى الأخرين بسرعة فائقة والتي منها المدونات، وغرف الدردشة، والبريد الإلكتروني، والرسائل القصيرة عبر الهاتف الجوال، وما قد ستسفر عنه التطورات التقنية مستقبلًا، ولعل ما حدث من قيام موقع ويكليكس بنشر مئات الآلاف من الوثائق عن الحرب في العراق، وافغانستان في شهر أكتوبر 2010 يؤكد ذلك.

رابعًا: الشروط الواجب توافرها في السر الوظيفي محل التجريم:

هناك عدد من الشروط يجب توافرها في السر المفشى حتى يخضع للتجريم، والتي منها:

1- **أن يتعلق السر الوظيفي بوقائع محددة وصادقة:** فلا التزام بالسر الوظيفي مع وقائع كاذبة تتعلق بوقائع غير حقيقية لا وجود لها[1]؛ حتى لا تعتبر الواقعة المعروفة للكافة سرًا وظيفيًا، يجب التفرقة بين ما إذا كان الإفضاء بها من جانب الموظف يضيف، أو لا يضيف شيئًا إلى علم الغير بها، لأن الواقعة لا تكون لها في هذه الحالة صفة السر، باعتبارها معلومة من الغير علم اليقين؛ أما إذا كان الإفضاء من جانب الموظف باعتباره ذو خبرة فنية يعطي للواقعة صفة التأكيد؛ بعد أن كان يرددها الغير على أنها مجرد إشاعة، فإن إخلال صاحب الوظيفة بالتزامه يعد متحققًا، باعتبار أن ما أفضى به كان أمرًا لم تزل عنه صفة السرية بعد؛ ولا تعد الواقعة سرية إذا كانت معدة للاطلاع في ملف أو سجل يحق للعامة الاطلاع عليها، ومن أجل ذلك فإن التصرفات

(1) محمد عبد الظاهر حسين، مرجع سابق، ص127.

القانونية التي تخضع لإجراءات التسجيل والإشهار مثل الرهن الرسمي، لا يمكن اعتبارها سرية لأنها معدة أساسًا لاطلاع الغير عليها[1]؛ ويرجع تقدير ما إذا كانت الواقعة أو المعلومة سرًا وظيفيًا؛ أم تخرج من إطار السر الوظيفي فتصبح واقعة أو معلومة عادية، لا تخضع للحماية القانونية، لمحكمة الموضوع في كل حالة على حدة[2].

2- **ان توجد مصلحة مشروعة في ابقاء المعلومة أو الواقعة سرًا**: فإذا لم تكن هناك مصلحة، فإن صفة السر لا تثبت، كما أنه إذا كان القانون يعترف بمصلحة في كتمان سرًا ما، فإذا وجدت مصلحة أعلي مرتبة في افشاء السر يعترف بها القانون كذلك، وتصبح سببًا "للإباحة" ينفي عن افشاء السر الوظيفي الصفة غير المشروعة[3].

3- **أن يعلم الموظف بالسر الوظيفي في أثناء الوظيفة أو بسببها**: لكي يوصف السر بأنه مهني أو وظيفي؛ يجب أن تكون له صلة بالوظيفة أو المهنة التي يمارسها المؤتمن، سواء بصورة مباشرة ويشمل ما يطلع عليه الموظف بحكم وظيفته، أو بشكل غير مباشر إذا قد يتيح العمل الوظيفي للموظف الاطلاع علي أسرار معينة يكلف من قبل زملائه في العمل بتبليغها؛ أو كحالة الموظف الذي يطلع علي محتوى المراسلات التي تمر علي زميله بسبب وجودهما في مكان عمل واحد، أو أن تكون الأعمال سرية؛ إلا أن ممارستها أو انجازها يتطلب ممن نيط بهم تلك الواجبات؛ أن يستعين بأشخاص آخرين لمساعدته، لعدم إمكان أدائه لها بصورة منفردة[4]؛ ولذلك كانت الأسرار المرتبطة بملفات، وموضوعات تقع تحت يد مجموعة من الموظفين، فيما يطلق عليه مسمى "الأسرار المشتركة"، فاختصاص أكثر من موظف، أو أكثر من إدارة

---

(1) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص14، 15.

(2) ياسر حسين بهنس، مرجع سابق، ص17، 18.

(3) محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص753، وما بعدها.

(4) خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص545.

بمعالجة مثل تلك الملفات، يجعل المعلومات المتصلة بها مشتركة بين تلك الإدارات، ولا يعد الإدلاء بالبيانات المتصلة بها خروجًا علي الالتزام بالمحافظة علي تلك الأسرار، طالما أن افشاء هذه البيانات قاصر علي دائرة الموظفين المختصين بمعالجة الملفات وتسويتها(1)؛ إلا أنه مهما تعدد الأشخاص المنوط بهم حفظ السر، فإنه لا يفقد طبيعته مادام لا يزال سرًا لم يخرج إلي غير من نيط به حفظه(2)؛ و عليه تقوم جريمة إفشاء السر الوظيفي إذا تم الإفشاء إلى الغير؛ ويقصد بالغير كل شخص غير ذي صفة، ولا ينتمي للفئة التي ينحصر فيهم نطاق العلم بالواقعة التي توصف بالسر، ومهما زاد عدد الأفراد الذين يحيطون علما بالسر، فذلك لا يزيل عنه صفة السرية حتى، ولو تم الافشاء لشخص واحد(3).

4- **ان لا يكون السر الوظيفي معلوم للكافة:** لم يضع القانونيين حدًا معينًا لعدد الأشخاص الذين لا يجوز تجاوزه، حتى يحتفظ السر الوظيفي بسرية فتظل الواقعة سرية حتى ولو كانت معلومة لبعض الأشخاص، أو بعض الجمهور طالما أنها لم تصل إلي علمهم بطريقة مؤكدة أي إذا كانت مجرد إشاعة، أو خبر غير مؤكد(4)، كما يمكن أن تكون المعلومة قد وصلت بصورة كاملة صحيحة لعدد من الأشخاص؛ إلا أنه يتعين أن يكون نطاق العلم بها محصورًا في أشخاص محددين، حتى ولو كان عددهم كبير، أما إذا كان الذي يعلم بالواقعة عدد غير محدد بحيث لا يكون في الاستطاعة السيطرة علي نطاق

---

(1) نبيلة عبد الحليم كامل، جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص474.

(2) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص 183.

(3) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص48.

(4) وهو ما قضي به القضاء الفرنسي في العديد من أحكامه منها:

Rennes 7 mai 1979, J.C.P.1980.II.19333, note Chambon, Crim Janv.1968, and D.1968.153.

مشار إليها لدى: غنام محمد غنام، مرجع سابق، ص164.

العلم بها فتنتفي عنها صفة السرية[1]، ولا يلزم لاعتبار الواقعة أو المعلومة سرًا، أن يكون قد حصل عليها الغير من صاحبها مباشرة، بل تظل الواقعة سرًا؛ حتى ولو حصل عليها الشخص من غير صاحبها[2].

المطلب الثاني

وقوع فعل الافشاء من شخص المؤتمن على السر

الركن الثاني من جريمة إفشاء السر الوظيفي أن يقع إفشاء السر الوظيفي من موظف عام، مما جعل هناك إلزامًا علينا بالتعرض لتعريف الموظف العام، المؤتمن على السر الوظيفي بشكل موسع لكونه المخاطب بأحكام القانون، والذي يقع منه الفعل المستحق للعقاب؛ يعد الموظف العام الركيزة الأساسية لتسير الجهات الإدارية بالدولة أعمالها، والقيام بدورها، ولن تستطيع الدولة القيام بوظائفها، ولا تحقيق أهدافها إلا من خلاله[3].

---

(1) محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص753، وما بعدها.

(2) خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص544، 545؛ ياسر حسين بهنس، مرجع سابق، ص17، 18.

(3) ترجع اهمية تحديد مفهوم الموظف العام إلى: تحديد القانون الذي سيطبق عليه والذي سيحكم علاقته بالدولة وبالغير في نطاق أدائه للعمل المكلف به، والقضاء المختص بنظر المنازعات المترتبة على ذلك، وذلك ما قررته محكمة النقض المصرية في حكم لها قضت فيه بأن: " تعيين الجهة المختصة بنظر النزاع. العبرة فيه. بتحديد صفة المدعى كعامل أو موظف وقت نشوء الحق الذي يطالب به". راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم 1185 لسنة 63 ق جلسة 27/ 1/ 2000؛ وتحديد جهة التقاضي التي ستنظر المسائل المتعلقة بعمله؛ وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية من أن: " لا يتوافر وصف الموظف العمومي للشخص إلا إذا كان يعمل في جهة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، ولذلك ينحسر الاختصاص الولائي لمجلس الدولة عن منازعات الأشخاص الذين يعملون في جهات لا تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، لعدم انطباق وصف الموظف العمومي، عملاً بما استقر عليه قضاء وإفتاء مجلس الدولة" راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم1377 لسنة 56 ق جلسة 2008/6/23.

أولاً : تعريف الموظف العام لغة واصطلاحًا :

جاء تعريف الموظف العام في اللغة من الفعل؛ وظّفَ يوظّف، توظيفًا، فهو مُوظّف، والمفعول مُوظّف، وظّف أخاه :أسند إليه وظيفة أو عملاً معيّنًا؛ وظّف رأسَ ماله: استثمرهُ ونمّاه، وظّف المؤسّسةَ: زوّدها بأعضاء أو موظّفين جُدُد، وظّف عليه العملَ: قدّره عليه وعيّنه؛ وَظّفَهُ: عيّن له في كل يوم وظيفة؛ وظّف على الصبي كلَّ يوم حفظَ آياتٍ من القرآن : عيّن له آياتٍ لحفظها؛ وَظّفَ لَهُ رِزْقاً: عَيّنَ لَهُ فِي كُلِّ يَوْمٍ رِزْقاً؛ وَظَفَ الدَّابَّةَ : قَصَّرَ قَيْدَهَا؛ وَظَفَ السَّائِرِينَ : تَبِعَهُمْ؛ وَظَفَ الشيءَ على نفسه: ألزمَها إيّاه[1]؛ ويعرف الموظف العام اصطلاحًا بأنه:" كل من يتولى وظيفة تخوله سلطة الأمر والنهي"؛ وعرف أيضا بأن:" كل من تولي وظيفة تخوله الاشتراك في إدارة السلطة العامة"؛ ويعرف بأنه:" هو من يمنح مجموعة من الصلاحيات القانونية لتحقيق المصلحة العامة"[2].

ثانيًا : تعريف الموظف العام في الفقه والتشريع :

تصدى الفقه لتعريف الموظف العام فعرفه بأنه :" كل من يعين بمعرفة السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر العام لمرفق عام تديره الدولة، أو الإدارات العامة الأخرى سواء كانت تحت مسمي موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد"[3]،

---

(1) مبارك بداح محمد البداح: انهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة " دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011، ص15؛ عبد العزيز سعد مانع العنزي: النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012، ص 13.

(2) ضياء عبد الله عبود؛ مرتضى فيصل حمزة الخفاجي: أثر قانون العقوبات في الوظيفة العامة في التشريع العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، العدد الثالث، السنة السابعة، 2015، ص366، 367.

(3) أنظر:
Andre, de Laubadere: Traite elemantaire de droit adminstratif L.G.D.J. Paris, edition 1953, p698.

وعرف بأنه: " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق العامة التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلة في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه "[1]، كما عرف بأنه: " العامل الذي يعين في وظيفة دائمة ، ويكون مثبتًا في درجات الكادر العام سواء كانوا معاونين أو عرضيين أو عمال تعاقديين"[2]، كما عرف بأنه: " كل شخص يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة ويعمل بصفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام[3]؛ أما بالنسبة لتعريف الموظف العام في التشريع، فمن الملاحظ أغلب التشريعات المنظمة للوظيفة العامة، لم تتصدى لتعريف الموظف العام بشكل صريح، بل عرفته في نطاق من سينطبق عليه القانون، ويُرجع البعض ذلك إلى اختلاف وضع الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى، والذي يختلف حسب الموقع الجغرافي، والمستوى الاقتصادي، والاجتماعي، والنظام السياسي السائد فيها، كما أن الطبيعة المتطورة للقانون الإداري، تَجعل من الصعوبة بمكان وضع تعريف ثابت للموظف العام فترة طويلة من الزمن؛ وهو ما يؤكده اختلاف مفهوم الموظف العام في الدستور، عنه في القانون المدني، عنه في القانون الجنائي[4].

---

(1) محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، ط2، دار الفكر العربي، مصر، 1992، ص98.

(2) انظر:
Marcel Piquemal : Le Fonctionnaire Droit et garanties , edition Berger , L´evrault,paris,1973,p.60.

(3) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، مصر، 2002، ص21.

(4) فتحي فكري: مبادئ الوظيفة العامة، ج1، دار النهضة العربية، مصر، 1987، ص55، 56؛ بدران محمد محمد: القانون الإداري " الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، مصر، 1990، ص19؛ محمد عبد الحميد ابوزيد: المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999، مصر، ص189، 190.

ثالثًا: تعريف الموظف العام في ضوء نصوص الاتفاقيات الدولية:

ورد تعريف للموظف العام في عدد من نصوص الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بمكافحة الفساد، والترسيخ للشفافية الإدارية منها، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والتي نصت في المادة (8) منها على تعريف لمفهوم الموظف العام فجاء تعريفها كالآتي: "...4- .يقصد بتعبير "الموظف العمومي" أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية حسب تعريفه في القانون الداخلي، وحسبما تطبيق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفية فيها"[(1)]؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 والتي عرفته في المادة (2) منها العام بأنه: "أ- يقصد بتعبير "موظف عمومي": أي شخص يشغل منصبًا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا لدى دولة طرف، سواء أكان معينًا أم منتخبًا، دائمًا أم مؤقتًا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص؛ أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف، وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف؛ أي شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي في القانون الداخلي للدولة الطرف. بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية، يجوز أن يقصد بتعبير موظف عمومي أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف. ب- يقصد بتعبير (موظف عام أجنبي): أي شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذًا أو اداريًا أو قضائيًا، لدى بلد أجنبي سواء أكان معينًا أم منتخبًا، وأي شخص يمارس وظيفية عمومية لصالح

(1) اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 55/25 في الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في 15 /11/ 2000.

بلد أجنبي، بما في ذلك جهاز عمومي أو منشأة عمومية. ج- يقصد بتعبير" موظف مؤسسة دولية عمومية": مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها"[1]؛ وقد عرفته الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة (1) منها بأنه: "....2- الموظف العمومي:أي شخص يشغل وظيفة عمومية، أو من يعتبر في حكم الموظف العمومي وفقًا لقانون الدولة الطرف في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية، سواء أكان معينًا أو منتخبًا دائمًا أو مؤقتًا، أو كان مكلفا بخدمة عمومية لدى الدولة الطرف، بأجر أم بدون أجر.3- الموظف العمومي الأجنبي:أي شخص يشغل وظيفة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية لدى بلد أجنبي، سواء أكان معينًا أم منتخبًا، دائمًا أو مؤقتًا، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، أو لصالح جهاز عمومي أجنبي أو مؤسسة عمومية أجنبية. 4- موظف مؤسسة دولية عمومية:أي موظف مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة دولية عمومية بأن يتصرف نيابة عنه"[2]؛ كما عرفته اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد في المادة (1) منها بأنه:" موظف عمومي: أي موظف أو دولة أو الوكالات التابعة لها، بما في ذلك من يقع عليه الاختيار أو يتم تعيينه أو انتخابه للقيام بأنشطة أو مهام باسم الدولة أو لخدمتها على أي مستوى من مستويات التسلسل الهرمى للسلطة"[3]؛ ومن الملاحظ علي تعريف الموظف الوارد في هذه الاتفاقيات أنها جاءت كلها موسعة للفئات التي تخضع لمسمي الموظف العام، ولعل ذلك من وجهة نظرنا يعود إلي الغاية التي تستهدفها هذه الاتفاقيات، والتي تتعلق كلها بالحفاظ على المال العام، وصون كرامة، ونزاهة

---

(1) انظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة بموجب القرار رقم 4/58 المؤرخ في 31 اكتوبر 2003.

(2) انظر: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمحررة بالقاهرة في 21/ 2010/12، والموقع عليها من قبل وزراء الداخلية العرب، ودخلت حيز النفاذ في 29/ 2013/6.

(3) انظر: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحة، والتي تم اعتمادها في الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد الإفريقي، مابوتو، بتاريخ 11 يوليو 2003.

الوظيفة العامة، ومكافحة الفساد بمختلف صوره، ولذلك قامت بالتوسع في مفهوم الموظف العام تاركة المفهوم الضيق للموظف العام الوطني منطلقةً إلى مفهوم واسع، ليشمل الموظف العام الأجنبي، وموظفي المؤسسات الدولية[1].

رابعًا: تعريف الموظف العام في ضوء أحكام القضاء:

عرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه: "كل شخص يقلد وظيفة دائمة في إحدى كوادر المرفق العام[2]؛ بينما عرفه القضاء الإداري المصري بأنه: "كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق إحدى السلطات الثلاث، متى كان تقليده هذا العمل قد تم بالأداة القانونية الصحيحة، وبصفة دائمة، وليس بصفة عارضة، سواء أكان يؤدى عمله داخل البلاد أو خارجها"[3]؛ وعرفته محكمة النقض المصرية بأنه: "من المقرر أن الموظف العام هو الذى يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق ويستوى في هذا الصدد أن يكون عمل الموظف في مرفق إداري أو مرفق صناعي أو تجارى كما يستوى أن تكون تبعية المرفق للحكومة المركزية أو لوحدات الإدارة المحلية"[4].

---

(1) حورية بن عودة: الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2016، ص214.

(2) انظر:

C.E;9 mars 1923 .v. Andre, de Laubadere: Traite elemantaire de droit adminstratif L.G.D.J. Paris, edition 1953,p.698: C.E: 20Dec,1964, Marcel Piquemal : Le Fonctionnaire Droit et garanties , edition Berger , L´evrault,paris, op.cit.p.99.

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 114 لسنة 42 ق. عليا جلسة 3/ 5/ 1997.

(4) راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الطعن رقم 13563 لسنة 62 ق جلسة 2002/2/7.

ومن جماع التعريفات السابقة للموظف العام نجد أنها كلها تنطبق على كل من يشغل وظيفة دائمة في الدولة؛ وهو ما نراه لا يتفق فعليًا مع ما تقوم به الدولة من الاستعانة بُأناس ليسوا موظفين عمومين لممارسة بعض المهام اللازمة لسير المرافق العامة، كالمكلفين بخدمة عامة، والموظفين الفعليين، ومن يعملون لدي الدولة بعقود خاصة، ولو طبقت المعايير السابقة للموظف العام علي هؤلاء لخرجوا من زمرة الموظفين العموميين، وبالتالي يمكن أن يمتنعوا عن تقديم خدماتهم في ظروف قد تكون الدولة في أشد الحاجة اليه؛ إضافة إلى أنه لا يمكن مساءلتهم عن أعمالهم طبقًا للقوانين المنظمة للوظيفة العامة[1].

وفي جميع الأحوال يلتزم الموظف العام بكتمان الاسرار الوظيفية، واساس التزامه بذلك هو ما تنص عليه القوانين الوظيفية، فكتمان الاسرار الوظيفية يقتضي، الا يعلم بالسر الوظيفي سوى الموظف أو مجموعة الموظفين الذين تحتم ظروف عملهم الوقوف على هذه المعلومات أو الوثائق السرية، لذا فالموظف يلتزم بكتمان الاسرار الوظيفية، لأنه لولا الوظيفة العامة لما اتصل علمه بهذه الاسرار الوظيفية، وينطبق هذا الالتزام على كافة الموظفين، بغض النظر عن درجاتهم في السلم الاداري، فيلتزمون بكتمان الاسرار التي اطلعوا عليها، أيا كانت وسيلة الاطلاع، سواء حصلوا عليها عن طريق السماع، أو عن طريق الرؤية، أو عن طريق النقل من وثيقة مكتوبة، أو عن طريق التصوير، أو بأي وسيلة حسية أخرى[2]؛ كما أنه من المتصور أن يساهم في إفشاء السر الوظيفي عدد من الموظفين، كل منهم يكون له دور في كشف السر الوظيفي[3].

(1) محمد عبد الحميد أبوزيد، مرجع سابق، ص192.

(2) اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص68.

(3) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص45.

المطلب الثالث

الركن المعنوي لجريمة إفشاء السر الوظيفي

يشترط لقيام جريمة إفشاء السر الوظيفي أن يتوفر لدى الموظف العام القصد الجنائي؛ والقصد الجنائي المتطلب في هذه الجريمة هو القصد العام فتعد الجريمة قد وقعت، ولو لم يكن في نية من أفشي السر الوظيفي الاضرار بصاحب السر، فليس من خصائص افشاء السر الوظيفي أن يترتب على افشائه ضرر، ولو حتى ضرر محتمل، فعلة التجريم ليست الحماية من الضرر، بل ضمان السير السليم، والمنتظم للوظيفة العامة، وهو ما لا يرتبط بضرر، أو نية الضرر[1]، ويقوم هذا الركن على عنصرين هما:

أولاً: علم الموظف العام بوجود واقعة سرية في حوزته:

يجب أن يتوافر العلم لدى الموظف، وهو يفشي السر الوظيفي، أنه يفشي سرًا يلزمه القانون بكتمانه، أي يتعين أن يكون الموظف عالمًا عند افشائه للسر الوظيفي، بأن الواقعة تعتبر سرًا مهنيًا؛ فإذا اعتقد أن الواقعة التي يفشيها ليست سرًا مهنيًا فلا تثريب عليه. ويعد التزام الموظف بحماية الأسرار الوظيفية التي يطلع عليها بحكم تلك الوظيفة، قيدًا على حريته في إبداء رأيه، ولا يشمل ذلك بالطبع الأسرار التي يطلع عليها بأي طريق آخر غير طريق الوظيفة العامة، والتزام الموظف بكتمان لسر الوظيفي يشمل الآتي:

1- يمتد النطاق القانوني لالتزام الموظف العام بالحفاظ على السر الوظيفي، ليشمل جميع التقارير، والمحاضر والتحقيقات، وبوجه عام، وكافة الوثائق التي تحت يده.

2- لا يجوز للموظف العام افشاء السر الوظيفي، سواء في معرض التدليل على موقف سياسي معين، أو من خلال مناصرته لحزب سياسي معين، أو حتى

(1) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص63؛ سليمة عزوز: جريمة افشاء السر المصرفي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الشهيد زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الثاني، الجزء الأول، 2017، ص192.

إبداء رأيه في موضوع عام، مستخدمًا في ذلك المعلومات التي وصلت إلى علمه من خلال وظيفته، وهذا القيد واجب يلاحق الموظف داخل مقر عمله، وخارجه على حد سواء، وهذا الالتزام يجد اساسه في واجب التحفظ[1].

3- التزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي يشمل حظر افشاء الأسرار الإدارية للدولة من المعلومات المسموح بنشرها، متى تم إذاعتها قبل الموعد المحدد للنشر، لأن الافشاء السابق للأوان من شأنه أن يضر بصورة أو بأخرى بالمصلحة العامة[2].

4- التزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي يشمل افشاء جزء من السر، أو نموذج ناقص منه، يعد في هذه الحالات كمن قام بإفشائه كاملًا؛ فالنقل الجزئي للمعلومة يعد افشاء متى كان يدل على الجزء المتبقي منها، أو كان يلحق الفرد بذاته دون حاجة لمعرفة الجزء المتبقي من قبل الغير؛ أي أنه لو قام المفشى بنقل معلومة ما هي جزء من سر، غير أن هذه المعلومة تمكن المفشى له من التوصل إلى معرفة كامل السر، أو أن تلحق الضرر بصاحب السر بجودتها المجردة دون حاجة لمعرفة الباقي من السر[3].

5- التزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي يشمل افشاء السر لمرة واحدة أو عدة مرات؛ لا يزيل عنه صفة السرية، لأن افشاء السر مرة لا يحول دون تبليغه مرة أخرى، لغير من أفشي إليه في المرة السابق؛ والتزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي يستمر ولو فقد السر أهميته أو فائدته كلها أو بعضها، فلا يحول ذلك دون تحقق المسئولية عن إفشائه مرة أخرى، طالما هو باق سرًا من اسرار الوظيفة[4].

(1) طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، مصر، 1997، ص288، وما بعدها.

(2) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص131.

(3) زليخة ملياني، مرجع سابق، ص18.

(4) الاء نصر حسين، مرجع سابق، ص212، 213.

6- التزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي يلاحق الموظف العام أثناء الخدمة أو خارجها فهو واجب مستمر، لا يقتصر على الفترة التي يمارس فيها الوظيفة العامة[1]؛ ولعل هذا ما دفع جانب من الفقه بالتعبير عن هذا الالتزام بقوله إنه التزام بالصمت المطلق[2].

ثانيًا: توجه إرادة الموظف إلى افشاء هذه الواقعة:

وهو يتمثل في النشاط الذي يقوم به الموظف لإفشائه للغير، والذي ينبغي أن يكون عن عمد؛ فلو كان الافشاء عن غير عمد نتيجة اهمال من الموظف، مثل تركه لملف يعمل فيه مفتوح على مكتبه دون قصد، فقام الغير بالاطلاع على ما به من اسرار، يسقط ذلك المسئولية الجنائية عنه؛ إلا أنه لا يسقط المسئولية المدنية والتأديبية عنه[3]؛ والتزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي في طبيعته، ما هو إلا تطبيقًا للالتزام السلبي بالامتناع عن عمل؛ ويعد التزامًا بتحقيق نتيجة، فالملتزم بالسرية لا يكفي أن يقوم بالجهد والعناية اللازمة للحفاظ علي سرية الوقائع والمعلومات المعهودة إليه، وإنما هو ملتزم التزامًا تامًا بعدم افشاء تلك الأسرار في غير الأحوال القانونية التي يجوز فيها ذلك، فلا يكفي أن يثبت أنه قام ببذل الجهد والعناية اللازمة للحفاظ علي تلك الأسرار دون إفشائها، وبالتالي هو التزام ذو طبيعة مختلطة ما بين الإطلاق والنسبية، فالموظف يلتزم بصفة أساسية بحفظ السر الوظيفي لكن مع وجود بعض الاستثناءات التي تتيح له إفشائه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[4].

---

(1) مجدي مدحت النهري: الموظف العام، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص99؛ السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، مرجع سابق، ص578.

(2) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص110.

(3) انظر في ذلك: نصيره ماديو، مرجع سابق، ص64، وما بعدها؛ زليخة ملياني، مرجع سابق، ص44.

(4) معتز نزيه صادق المهدي، مرجع سابق، ص68، وما بعدها.

المبحث الثالث

التطبيقات القضائية للسر الوظيفي

هناك العديد من الأحكام القضائية التي، وضعت الحدود القضائية لما يعد سرًا وظيفيًا، ولما لا يعد كذلك، بعضها يعد تطبيقًا لمنهج الفقه في تحديد مفهوم ونطاق السر الوظيفي، وبعضها جاء بمفهوم جديد، ونطاق أرحب وأوسع من آراء الفقه، وسنتناول أحكام القضاء الخاصة بالأسرار الفردية والإدارية، وأحكام القضاء الخاصة بأسرار الدولة أو الأسرار الأمنية، لأهمية الأخيرة، وخطورتها عن الأولى.

- **المطلب الأول :** التطبيقات القضائية للسر الوظيفي الفردي والإداري.
- **المطلب الثاني :** التطبيقات القضائية للسر الوظيفي الأمني.

المطلب الأول

التطبيقات القضائية للسر الوظيفي الفردي والإداري

هناك عدد من التطبيقات القضائية تتعلق بالأسرار الإدارية المتعلقة بتسيير المرافق، والهيئات والوحدات الإدارية داخل الدولة في القضاء المقارن، والقضاء المصري، والخاصة بتحديد نطاق التزام الموظف العام بالسر الوظيفي.

الفرع الأول

أحكام القضاء المقارن في السر الوظيفي الفردي والإداري

هناك عدد من التطبيقات القضائية في القضاء المقارن؛ التي رسخت لنطاق السر الوظيفي الإداري، والتي منها الآتي:

أولاً : أحكام القضاء ونطاق السر الوظيفي :

أكد القضاء الإداري الفرنسي على أن:" الالتزام بالكتمان يشمل كافة الوقائع، والمعلومات التي يقف عليها الموظف بسبب أو أثناء ممارسة، وظيفته فضلاً

عن جميع الوثائق التي تكون تحت يده باعتباره التزامًا عامًا مطلقًا، بل أن عمومية الحظر تمتد من الناحية الشخصية لتستغرق جميع من يتصل بهم الموظف، إذا يحظر عليه الافشاء أو الكشف عن تلك الوثائق أو ما تنطوي عليه من معلومات أو بيانات حتى لأحد زملائه ولو كان يعمل معه في ذات مكتبه"[1]. ويمتد نطاق الالتزام بالسر الوظيفي طبقًا لأحكام القضاء الفرنسي الالتزام بكتمان الأسرار الوظيفية ليشمل ما يعهد إليه بنسخه وتصويره من مستندات فقضي بأن: " يعد الموظف قد خالف واجب كتمان السر الوظيفي إذا أفشي مضمون مستند سلم إليه لتصويره أو استنساخه"[2]؛ وهو ما أكده حكم محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها رقم 362/ 2009 الصادر في 2000/1/24 والذي جاء به أن: " اعتراف موظف جامعة البلقاء أمام جهة التحقيق أنه قام بتصوير بعض الوثائق والأوراق التي تخص الجامعة، وأنه سلمها إلى إحدى المجلات، وإصراره على أن هناك فسادًا ماليًا وإداريًا في الجامعة، وأدى نشرها إلى الإساءة إلى سمعة الجامعة والعاملين فيها، يجعل قرار رئيس الجامعة بالاستغناء عن خدمات المدعى متفقا مع أحكام القانون، لأن الوظيفة العامة مسئولية وأمانة عامة، وأن الخروج على أخلاقيات الوظيفة العامة – وعدم الحرص على التقييد بالتعليمات والأنظمة التي تفرض عليه عدم افشاء أسرار المرفق العام الذي يعمل به، وبذلك يكون القرار الطعين قائم على سبب يبرره"[3].

---

(1) أنظر:

C.E.6mars 1953.Faucheux . Rec.p.123.R.D‹P‹1954. concl. Chardeau. p.1030.note.walline.

C.E.17nouvember 1953.J.C.P.1954.2.8119.NOTE: Chavanne.

مشار إليها لدى: محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص109، 110؛ جاري شيراز، مرجع سابق، ص25.

(2) أنظر:

C.E.45.1983‹Skorski‹Rec‹p.174.

مشار إليه لدى: اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص50.

(3) أنظر: صقر عيد فارس: حرية الآراء المهنية الفردية للموظف العام دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد (43)، ملحق(2)، 2016، ص876.

ثانيًا : أحكام القضاء وإذاعة السر الوظيفي :

أكد القضاء الفرنسي على أن إذاعة السر لا تنفي عنه السرية، ولا يشترط أن تكون كافة المعلومات المذاعة صحيحة حتى لا يقع مرتكبها في نطاق السر الوظيفي، فقضي بأن:" إذاعة السر لا تنزع عنه صفة السرية طالما لم يكن في مقدور من يهمه الأمر الحصول أو الاطلاع عليه. إذ أن الضابط أو المعيار في هذا الشأن هو مدى المساس بأمن الدولة، فإذا كان من المتعذر علي من يهمه الأمر الحصول عليه فإنه يظل متمتعًا بصفة السرية برغم سبق ذيوعه؛ ولا يشترط أن تكون الوثائق أو المعلومات السرية كاملة أو صحيحة أو أصلية، فإن وجود نقص في بعض أجزائها، أو خطأ أو تحريف، أو كونها منقولة أو منسوخة أو مصورة أو ملخصة لا يؤدي إلي انتفاء وقوع الجريمة، ولا يشترط أن يكون السر علي قدر كبير من الخطورة والأهمية، إذ يستوى أن تكون الأسرار رئيسية أو ثانوية، كثيرة أو قليلة، إذ أنه لا يوجد ثمة معيار أو ضابط يحدد ذلك"[1]؛ وهو ما أكد عليه القضاء الفرنسي في العديد من الأحكام على أن:" وقوع جريمة الافشاء على الوقائع القابلة لأن تكون معروفة أو المعروفة سلفًا من قبل الغير في حالة إذا حقق الافشاء التأكيد، والتثبيت لما كان مجرد اشاعة أو واقعة غير مؤكدة، والتي كانت عرضة للخلاف حولها أو المناقضة في شأنها بتبديلها أو اضفاء تغيير عليها يجعلها واقعة مؤكدة بإضفاء مزيد من البيان لها فتكون النتيجة تأكيد الرواية لدي العامة وحمل المتشككين على تصديقها"[2]؛ وهو قضت به محكمة "Rennes"

---

(1) أنظر:

Cass،24 Sept.،1892،Trupin D.92.1.475. ،Cass،1er Févr.،1935. Haillier،D.H.1935،P.181.

مشار إليهما لدى: مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص183.

(2) أنظر:

Crim.7Mars.1989, bull.crim.No.109.crim.8Féve.1994.Gaz.pal.1994-.Sommé.298, Note: Michel VERON, NO.11p.143.

مشار إليها لدى: محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص759؛ عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات، مرجع سابق، ص14.

الفرنسية عندما قررت مسئولية قاض لعدم التزامه بالسر الوظيفي، حيث قام بنشر عدد من المقالات حول موضوع قضائي، كان ينظره، وتناولت بعض وقائعه الصحف اليومية، لكون بإفشائه أعطى صفة الرسمية لكل ما نشر وأكد عليه[1].

ثالثًا: أحكام القضاء والموازنة بين واجب الكتمان وحرية التعبير عن الرأي:

مجلس الدولة الفرنسي وازن بين واجب الموظف العام في كتمان الاسرار الوظيفية، وبين حرية التعبير، فقدم واجب الموظف في الكتمان على حرية الموظفين في التعبير، بالإضافة إلى أنه أكد على احترام واجب الكتمان، حتى وإن كان الأخير يشكل قيدًا على حرية الموظفين، ففي قضية تتلخص وقائعها بأن الأنسة (Faueheux)، وهي سكرتيرة لنقابة الاتصالات، قامت بنشر مشروع لساعات العمل لا زالت الادارة تعده، وبالرغم من أن الأنسة قد استقت هذه المعلومات من أحد الموظفين فقد تم معاقبة هذا الموظف، كما وقع عقوبة على الأنسة، مقررًا أن الموظف ليس له أن ينتفع من إخلال موظف أخر بواجب الحفاظ على الاسرار، بل يجب الا يقع في نفس الخطأ[2]؛ وفي حكم اخر تبنت محكمة النقض الفرنسية قضاء مخالفا لقضائها السابق فقضت بقرارها الصادر في 18 أكتوبر 2000 أن تبادل المعلومات بين الجهات المعنية بالعمل أو المهنة لا يعد افشاء للسر الوظيفي، وكانت وقائع القضية تتعلق بقيام زبونه أودعت لدى أحد البنوك شيكًا لها في حساب مفتوح، فقام البنك بتقديم الشيك لبنك أخر يتعامل معه من أجل التأكد من صحة بيانات الشيك فلما عرفت الزبونة ذلك، قامت بمقاضاة البنك باعتباره انتهك السر الوظيفي باطلاعه الغير على الشيك، إلا أن محكمة النقض الفرنسية رفضت دعواه على أساس أن البنك الذي قدم له الشيك ليس اجنبيًا عن المهنة، وأنه يحق للمهنيين تبادل المعلومات فيما بينهم من أجل خدمة الزبائن[3]؛ وهذا الحكم يمكن تطبيقه

(1) انظر:
Sylvie WELSCHE: Responsabilité du médecin ،LITEC ،Paris ، 2003, op.cit, p. 151.

(2) مشار إليه لدى: اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص61.

(3) انظر: =

– من وجهة نظرنا – مع حالات تبادل المعلومات بين الجهات والهيئات الحكومية المختلفة، في حالة التأكد من معلومات معينة، كالمعلومات الأمنية، أو المالية، أو الخاصة بالحالة المدنية للمواطنين أو غير ذلك، والذي يرتبط بشكل أو بأخر بعمل هذه الجهات والهيئات، ولا يعد ذلك افشاءً للسر الوظيفي.

رابعًا: أحكام القضاء والموازنة بين السر الوظيفي والسر الشخصي:

تصدى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مجال اسرار الأفراد، في قضية أثيرت بخصوص حق الموظف العام في الاطلاع على ملفه الوظيفي، وما إذا كان الملف سري، وما يجوز له الاطلاع عليه، وما لا يجوز له في عدد من الأحكام ساهمت في وضع تشريع قانوني ينظم هذا الحق وهو قانون 22/ 4/ 1905[1]، فقضي في قضية شغلت الرأي العام الفرنسي عرفت بقضية الفيشات البطاقات التي تتلخص وقائعها، في قيام وزير الدفاع خلال الفترة من 1902 حتى 1904 بإعداد قوائم تتعلق بتصنيف الضباط حسب آرائهم، ومعتقداتهم الفكرية، وهو ما اعتبره القضاء الفرنسي تميزًا غير مشروع في المعاملة في ظل عدم جود تشريع يعطى حق الاطلاع

= Cour de cassation ،chambre criminelle ،N°99-85563 ،18 octobre 2000 ،www.legifrance.gouv.fr.

مشار إليه لدى: نصيره ماديو، مرجع سابق، ص49.

(1) حدد نص القانون الفرنسي 22/ 4/ 1905 في المادة (65) منه حق الموظف في الاطلاع على ملفه الوظيفي وحالات استخدامه لهذا الحق بالنص على أن: "يحق لكل موظف سواء كان مدنياً، أو عسكريًا، أو مستخدمًا، أو عاملًا، وكافة عمال الإدارة العامة الاطلاع على الملف الوظيفي في حالة اتخاذ أي إجراء تاديبي ضده، وفي حالة تأخير الترقية، وفي حالة النقل الوظيفي".

Article:65 En savoir plus sur cet article, Créé par Loi 1905-04-22 Bull :"Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté."

على ملفه الوظيفي؛ وأعطى القضاء الفرنسي ذلك الحق للموظف حتى في الظروف الاستثنائية، وهو ما قضي به في قضية oriano التي تتلخص وقائعها أن الرئيس الفرنسي قرر بعد أحداث الجزائر في 22/ 4/ 1961 تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي[1]، واصدر قراره في 7 يونيو 1961 بشأن اعتبار العسكريين الموجودين

---

(1) راجع نص المادة (16) من الدستور الفرنسي الصادر في 4/ 10 / 1958، والمعدل في 23/ 7/ 2008، والتي تنص على أن: "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الدولة، أو وحدة أراضيها، أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء، ورئيسي مجلسي البرلمان، والمجلس الدستوري، ويوجه خطابًا للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات. سوف تُحدد التدابير بحيث تزود السلطات العامة الدستورية، بأسرع وقت ممكن، بوسائل للقيام بواجباتها. ويستشار المجلس الدستوري فيما يتعلق بمثل هذه التدابير. يعقد البرلمان جلسته بموجب سلطته. لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات الطارئة. بعد مضي ثلاثين يومًا من ممارسة هذه السلطات الطارئة، يمكن أن تُحال المسألة إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضوًا من الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك لتقرر ما إذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال سارية. ويصدر المجلس قراره على الملأ في أقرب وقت ممكن. ...".

Article: 16,Constitution du 4 octobre 1958, Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet:" Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés (1) d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.
Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.
Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut=

في الخدمة في الجزائر حتى 15 أكتوبر 1961 في الجزائر في أجازه خاصة، أو يتم شطبهم من الكادر، وكان الطعن على قرار شطبهم، وقد ألغى مجلس الدولة قرار رئيس الدولة الفرنسي مستندًا إلى أنه لم يتبع الإجراءات الشكلية، والتي من بينها ضمان الاطلاع على الملف الوظيفي؛ وقد وضع القضاء الفرنسي ضوابط لاطلاع الموظف على ملفه الوظيفي، والتي تتمثل في أن الاطلاع لا يكون إلا له بصفة شخصية، ولا يجوز له توكيل محام في ذلك، وأن يكون الاطلاع في مكان حفظ المستندات، ولو كان الموظف من الموظفين الذين يعملون في الخارج، فيكون الاطلاع في السفارات والقنصليات، ويطلع الموظف المعتقل في السجن، كما يجب أن يتاح للموظف المدة المعقولة للاطلاع ودراسة ملفه الوظيفي حتى يتمكن من إعداد دفاعه، كما يجب أن يكون الاطلاع كامل غير منقوص؛ وفى حكم أخر أجاز منع الموظف من الاطلاع على الأوراق والمستندات الغير مهمة له في تحقيق دفاعه، والتي لا تعد ركيزة له في ذلك، وبصفة خاصة إذا كانت تمس أمن الدولة العليا[1].

خامسًا: أحكام القضاء وحماية السر الشخصي:

أكد القضاء الفرنسي على حماية أسرار الأفراد في القضية المعروفة بقضية "Le grand secret"، والتي تتلخص وقائعها في قيام الطبيب المعالج للرئيس الفرنسي

= être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée".

(1) أنظر: في تفاصيل تلك الأحكام والأراء الفقهية المعلقة عليها: صقر عيد فارس الرويس، القيمة القانونية للملف الوظيفي تشريعًا وقضاءً دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة، الإمارات، المجلد (16)، العدد (2)، ديسمبر 2019، ص790، وما بعدها.

الأسبق ميتران" Mitterrand"، بنشر كتاب تحت عنوان "Gulber" يتحدث فيه عن مرض الرئيس الفرنسي الأسبق ميتران"Mitterrand"، والذي كان يعانى من مرض السرطان، فذكر الطبيب تفاصيل المرض، والعلاج الذي كان يعطيه له، بالإضافة إلى أنه ذكر أن الرئيس ميتران، قد طلب منه في السنوات الأخيرة لمدة رئاسته تزوير شهادة طبية تفيد أنه قادر على ممارسة مهامه؛ وعلى أثر نشر هذا الكتاب قامت اسرته بمقاضاة الطبيب بتهمة، افشائه لأسرار مريضة، وحكم على الطبيب بالحبس أربعة أشهر مع إيقاف التنفيذ، مع الحكم عليه بعقوبة مدنية قدرة بمائة وثمانون ألف فرنك لزوجته وأولاده الثلاثة، وعقوبة تأديبية تمثلت في شطبه من نقابة الأطباء، إضافة إلى مصادرة نسخ الكتاب من السوق[1].

الفرع الثاني

أحكام القضاء المصري في السر الوظيفي الفردي والإداري

رسخ القضاء الإداري المصري في أحكام عديدة للسر الوظيفي الفردي والإداري، من حيث المفهوم، ونطاقه، وضوابطه، وما يمكن إفشائه، وكيفية الإفشاء، فقضي بالآتي:

أولاً: أحكام القضاء المصري والموازنة بين واجب الكتمان وحرية التعبير عن الرأي:

استقر القضاء الإداري المصري على عدم جواز تذرع الموظف العام بحرية التعبير عن الرأي، للتواصل مع وسائل الاعلام بشأن أمور تخص وظيفته، دون إذن من السلطة المختصة؛ حينما قضي بأن:"..كفل الدستور حرية الرأي والتعبير والنقد بشرط أن تكون ممارستها في حدود القانون – نظم قانون العاملين المدنيين بالدولة ممارسة العامل هذا الحق فحظر عليه الإدلاء بتصريحات للصحافة إلا إذا كان مصرحًا له بذلك كتابة من الرئيس المختص – مخالفة هذا الحظر يرتب المسئولية

---

(1) أنظر:

Marie-Dominique Flouzat-Auba: Droits des malades mode d'emploi (Français), 5 octobre 2005, Traduire, Sami-Paul Tawil, p.31ets.

التاديبية – لا يحول دون قيام المخالفة ما يدعيه الموظف من انه قام بالنشر بوصفه مراسلًا للجريدة – مهمته كمراسل للجريدة فيما لو فرض له مباشرتها لا تحول دون التزامه كموظف بما فرضه عليه قانون العاملين الذى حظر أن يفضى الموظف بأخبار أو بيانات عن أعمال وظيفته بطريق النشر في الصحف ما لم يكن مصرحًا له بذلك من الرئيس المختص"[1]، وأكد القضاء المصري على هذه الفكرة عندما قضي بإدانة أحد كبار العاملين بهيئة البترول، لنشره مقالًا بالصور، والمستندات عن مشروعات الهيئة، بجريدة الوفد المصرية، بقصد التشهير بالهيئة والعاملين بها دون الحصول على إذن من رئاسته، بعد تهديد رئيس الهيئة بهذا النشر فقضي بأن:" الهيئة العامة للبترول – لائحة الهيئة العامة للبترول مكملة بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة تحظر على العامل أن يفشى بأي تصريح أو بيان عن المحال للتأديب عن طريق الصحف، أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان ذلك مصرحًا به كتابة من الرئيس المختص – لا يجوز للعامل أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، أو أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية، أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات – حظر النشر بالصحف أو غيرها بدون تصريح هو حظر شامل لا يتوقف على ما إذا كان البيان سريًا أم لا – الحظر قائم و لو كانت لا تتسم بالسرية "[2].

ثانيًا: أحكام القضاء المصري والاستثناءات الواردة علي واجب الكتمان:

أكد القضاء الإداري المصري أجاز للموظف التواصل مع وسائل الإعلام في حالات محددة دون تصريح من جهة عمله وبشروط محددة استثنائية، وهى حلة التظلم من القرارات الرئيسية فقضي بأن: قرر الدستور كفالة حماية الموظفين العموميين في أداء واجباتهم، وكفل حرية الرأي، والنقد رغبة في الإصلاح. وتحقيقًا للصالح العام – للموظف أن يتظلم إلى السلطة الرئاسية، وله أن يعبر من

(1) راجع حكما المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقما 3681، 3702 لسنة 33 ق. عليا جلسة 17/ 2/ 1990.

(2) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4198 لسنة 35 ق. عليا جلسة 23/ 6/ 1992.

خلال الصحافة عن تظلمه مما يعانيه أو بتصوره ظلما لحق به – يشترط أن يحقق الوقائع، وأن ينتقد بصفة موضوعية مقترحًا بحسب وجه نظره وخبرته ما يراه من أساليب للإصلاح، ورفع مستوى الخدمات والإنتاج شريطة الا يلجأ الى أسلوب ينطوي على امتهان أو تجريح للرؤساء"[1].

أجاز القضاء الإداري المصري للموظف التخلي عن كتمان السر الوظيفي وإفشائه، في ضوء مكافحته للفساد من خلال إبلاغه عن المخالفات القانونية، دون أن يكون له مآرب آخري من ذلك أي حدده في نطاق المنفعة العامة عندما قضي بأن: "حق الشكوى مكفول دستوريًا؛ وأن للعامل أن يبلغ عن المخالفات التي تصل إلى عمله – بل أن هذا الإبلاغ واجب عليه – توخيًا للمصلحة العامة – إلا إنه يتعين عليه عند قيامه بهذا الإبلاغ، الا يخرج عما تقتضية واجبات الوظيفة العامة من توقير الرؤساء واحترامهم، وأن يكون قصده من هذا الإبلاغ الكشف عن المخالفات توصلًا إلى ضبطها؛ لا أن يلجأ إليه مدفوعًا بشهوة الأضرار بالزملاء أو الرؤساء، والكيد لهن والطعن في نزاهتهم علي غير أساس من الواقع – يجب أن يكون الشاكي أو المبلغ علي يقين من صحة ما يبلغ عنه ويملك دليل صحته – إذا خرج العامل في شكواه في الحدود المتقدمة فإن يكون قد أخل بواجبات وظيفته وحق عليه العقاب"[2]؛ بل جعلها واجب يجب على الموظف العام في حالة وجود مخالفات تحقيقًا للمصلحة العامة واضعًا ذات المعايير السابقة، مضيفًا لها أن يكون الشاكي ملتزم في شكواه حدود الدفاع الشرعي فقضي بأن: "الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علم أي من العاملين بالدولة أمر مكفول بل هو واجب عليه توخيًا للمصلحة العامة، فإذا كانت تمس الرؤساء يتعين عند قيامه بهذا الإبلاغ الا تخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقير الرؤساء واحترامهم، وأن يكون القصد من الإبلاغ الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصلًا إلى ضبطها لا مدفوعا بشهوة

(1) راجع حكما المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقما 2815، 2872 لسنة 31 ق. عليا جلسة 18/ 3/ 1989.

(2) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1284 لسنة 40 ق. عليا بجلسة 31/ 3/ 2001.

الأضرار بالزملاء أو الرؤساء، والكيد لهم والطعن في نزاهتهم على غير أساس من الواقع، وعلى الموظف أن يلتزم في شكواه الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع الشرعي، دون أن يجاوز ذلك إلى ما فيه تحد إلى رؤسائه أو تطاول عليهم أو مساس أو تشهير بهم"[1]، وقضي أيضًا بأن:" توجيه رسالة إلى رئيس مجلس الشعب بشرح الظروف المصاحبة للقرار المطعون عليه ليس فيه خروجًا على المألوف من جانب موظف الجهاز المركزي للمحاسبات – أساس ذلك : العلاقة القانونية التي تربط الجهاز بمجلس الشعب برابطة التبعية – لا تثريب على الموظف أن كان معتدًا بنفسه واثقًا من سلامة وجهة نظره شجاعًا في ابداء رأيه أن يطعن في تصرفات رؤسائه طالما لا يبغى من طعنه، إلا وجه المصلحة العامة التي قد تتعرض للنيل منها إذا سكت المرؤوسون عن تصرفات رؤسائهم المخالفة للقانون، أو التي يشوبها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها، طالما أن هذا الطعن لا ينطوي على تطاول على الرؤساء أو تحديًا لهم أو تشهيرًا بهم"[2].

ثالثًا: أحكام القضاء المصري والمسئولية الشخصية للموظف عن إفشاء السر الوظيفي:

رتب القضاء المصري المسئولية الشخصية للموظف في حالة إفشائه للسر الوظيفي، حينما يفشيه لتحقيق مآرب شخصية، أو نتيجة اتباعه لهوى نفسه فقضي بأن:" لا توجد قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء المرفقية والأخطاء الشخصية، وإنما يتحدد كل نوع من هذه الأخطاء في كل حالة علي حدة تبعًا لما يستخلصه القاضي من ظروفها، وملابساتها مستهديًا في ذلك بعدة معايير، منها نية الموظف، ومبلغ الخطأ من الجسامة، والدافع إلي ارتكابه، فإذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي بل ينم عن موظف معرض للخطأ والصواب كأن يهدف من التصرف الذي صدر إلي تحقيق أحد

(1) راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام 3904، 5374 لسنة 42 ق. عليا، و5353 لسنة 43 ق. عليا بجلسة 29 /7/ 2001.

(2) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 63 لسنة 28 ق. عليا بجلسة 10/ /5/1986.

الأغراض المنوط بالإدارة تحقيقها، والتي تدخل في وظيفتها الإدارية فإن خطاءه في هذه الحالة يعتبر مرفقيًا؛ ويعتبر الخطأ شخصيًا إذا كان يكشف عن الإنسان بضعفه، وشهواته، ونزواته، وعدم تبصره، ويقصد من ورائه النكاية أو الإضرار أو ابتغاء منفعة ذاتية، وهو يعتبر كذلك أيضًا ولو لم تتوافر في مرتكبه هذه النية إذا كان الخطأ جسيمًا وتحديد جسامة الخطأ مسألة نسبية تتفاوت تبعًا للظروف المختلفة، ويستهدى فيها بقدرة الموظف المتوسط الكفاية الذي يوجد في ظروف مماثلة لتلك التي كان فيها الموظف المخطئ"[1]؛ وقضي في حكم قديم بليغ بذات المعنى محدد فيه نطاق المسئولية الشخصية للموظف العام عندما قضي بأن: " الخطأ يعتبر شخصيًا إذا كان الفعل الضار مصطبغًا بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره إما إذا كان الفعل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب فإن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحيا فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته فكلما قصد النكاية والإضرار أو تغيا منفعته الذاتية كان خطؤه شخصيًا يتحمل هو نتائجه، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الذي أصدره تحقيق الصالح العام، أو كان قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها، والتي تدخل في وظيفتها الإدارية فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلي المرفق العام، ويكون خطأ الموظف هنا خطأ مصلحيًا؛ أما إذا تبين أن الموظف لا يعمل للصالح العام؛ أو كان يعمل مدفوعًا بعوامل شخصية؛ أو كان خطؤه جسيمًا بحيث يصل إلي حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيًا يسأل عنه الموظف الذي وقع منه هذا الخطأ في ماله الخاص"[2].

---

(1) راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقمي 1183 لسنة 10 ق. عليا جلسة 1969/3/30، 252 لسنة 27 ق. عليا جلسة 1986/4/12.

(2) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 928 لسنة 4 ق. عليا جلسة 1959/6/6.

المطلب الثاني

التطبيقات القضائية للسر الوظيفي الأمني

توجد للدول مصلحة في كتمان اسرارها العسكرية، والاقتصادية، والسياسية، والصناعية، لما يترتب على افشائها من تأثير ضار لها بين الأمم، وقد زادت أهمية اسرار الدفاع واتسع نطاقها، بعد أن تغيرت أساليب الحرب الحديثة، فلم تعد قاصرة على المجال العسكري وحده، بل أصبحت تشمل كافة الاسرار التي تمس المصالح الحيوية للدولة، وهو ما نجده في التطبيقات القضائية التالية.

الفرع الأول

أحكام القضاء المقارن في السر الوظيفي الأمني

طبق القضاء في الدول المختلفة المعايير المحددة للسر الوظيفي بشكل حرفي صارم بالنسبة للأسرار الأمنية[1]، خصوصًا ما عرض عليه بخصوص تصرفات بعض كبار مسئولي الدول، والتي من أشهرها الآتي:

---

(1) مفهوم الأمن ليس من المفاهيم السهل تعريفها، وليس من المفاهيم المتفق عليها، بصورة عامة، فهي كلمة تفتقر لتعريف محدد يمكن تقريره بشكل قاطع، وهو من المفاهيم المعقدة، ويتسم مفهوم الأمن بعدم الثبات، والتغير تبعًا لظروف الزمان والمكان، وبناء على اعتبارات داخلية وخارجية، فمفهوم الأمن ديناميكي، ومتحرك، ومتطور، ومتغير، بتغير الظروف، ويرتبط ارتباطًا وثيقًا بالأوضاع، والعوامل الدولية، والإقليمية، والوطنية، وقد ظهر مفهوم الأمن الوطني في العلوم السياسية الحديثة مع نهاية الحرب العالمية الثانية، ومن أجل إيجاد التوازن بين تحقيق الأمن وتلافي الحرب، ولعل أول من استخدم هذا المفهوم هو الولايات المتحدة، عندما أنشئت مجلس الأمن القومي، وعرف الأمن الوطني بأنه: "حالة الاستقرار التي يفترض أن يرافقها مستويات مقبولة، من التطور والتنمية، سواء اكانت اقتصادية، أو اجتماعية، أو سياسية في ظل حماية الدولة". راجع في تفاصيل مفهوم الأمن: إبراهيم عبد القادر محمد: التحديات الداخلية والخارجية المؤثرة على الأمن الوطني الأردني في الفترة من (1999 - 2003) دراسة حالة، رسالة ماجستير، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013، ص29، وما بعدها.

أولاً: مبادئ القضاء المقارن في السر الأمني:

هناك عدد من المبادئ التي ارساها القضاء المقارن خاصة بالسر الأمني، ومرتبطة بالطبع بوظيفة من أفشي السر، وبالمعلومات المفشاه، فنجد الأحكام تعلقت بما قام به مسئولين كبار كانوا يعملون بأجهزة أمنية ببعض الدول عندما نشروا مذكراتهم دون أذن أو تصريح من السلطة المختصة بها والتابعين لها؛ ففي قضية شهيرة حدثت في بريطانيا وهي قضية السيد/ بيتر رايت Peter Wright ضابط سابق بجهاز المخابرات البريطانية بالفرقة M I (5) والذي قام بنشر كتابه ذائع الصيت عالميًا تحت عنوان صائد الجواسيس (Spy Catcher)، عام 1988، والذي اشتمل علي مذاكراته خلال فترة عمله في جهاز المخابرات البريطانية، وقد أحدث هذا الكتاب زوبعة سياسية كبيرة في بريطانيا، لأنه ولأول مرة يقوم موظف من كبار موظفي المخابرات بكشف خفايا بعض أهم عمليات التجسس ومكافحتها في خلال فترة الخمسينات والستينات من القرن الماضي، وقد أصدرت الحكومة البريطانية قرارًا بحظر نشر الكتاب في المملكة المتحدة، وحاولت حظر نشره في بعض الدول الأخرى من خلال إقامة مجموعة من القضايا أمام محاكم تلك الدول، مستندة إلي أن قانون المخابرات البريطانية يحظر نشر الذكريات الشخصية لموظفي المخابرات البريطانية إلا بعد وفاتهم، وحاولت كذلك منع دخول هذا الكتاب بفرض تفتيش دقيق للكتاب القادمين عبر المطارات والموانئ، وبصفة خاصة القادمين من أمريكا؛ إلا أن الحكومة البريطانية فشلت في مسعاه فقد خسرت كافة القضايا التي أقامتها خارج وطنها، وانتشر الكتاب بين أيدى البريطانيين وغيرهم؛ مما دفع المحكمة العليا البريطانية للحكم بإقرار نشر الكتاب في 1988/10/13 تأسيسا علي أنه: لا يضر بالأمن القومي لبريطانيا لسبق نشره في أماكن أخرى حيث تم نشره في 40 دولة في العالم[1].

(1) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص210، 211؛ عمر هارون خليفة: علم النفس والمخابرات، ديبون للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص16.

وهو تقريبًا ما انتهت إليه المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان عندما قضت بأن الحكم بالسجن مع وقف التنفيذ جزئيًا لمدة ستة أشهر على السيد : شايل العميل السري السابق لجهاز المخابرات البريطانية لنشر تفاصيل عن عمله في كتاب "Spycatcher" ، والذي نشر خارج المملكة، حكم غير مناسب، لكونه ينتهك المادة (10) من اتفاقية حقوق الإنسان الأوربية، واستندت أيضا إلى أن المعلومات التي في الكتاب لم تعد سرية، طالما أن الكتاب متاحًا بسهولة خارج البلاد؛ بل متاحًا مجانًا في بلدان أخرى ، ويمكن طلبه عبر البريد من دول أخرى يتم شحنه من خلالها إلى المملكة المتحدة؛ وهو ما طبق بشكل أخر في قضية ديفيد شايلر عضوًا في MI5 البريطانية خلال الفترة من نوفمبر 1991 حتى أكتوبر 1996؛ وعند بداية عمله وقع على اتفاق السرية عند قبول المنصب، وعند الاستقالة منه، ومع ذلك، ذهب السيد شايلر في نهاية المطاف إلى الصحافة، بمعلومات نشأت عن فترة خدمته في جهاز الأمن، وعند هذه النقطة قام التاج الملكي البريطاني بمقاضاته بسبب انتهاك السرية الوظيفية، واثناء محاكمته لم يعترض الدفاع على الطبيعة السرية للمعلومات التي نشرها السيد شايلر، وحكم على السيد شايلر بالسجن ستة أشهر، وأُطلق سراحه بعد سبعة أسابيع[1].

كما تمت محاكمة إحدى رؤساء جهاز الاستخبارات البريطانية خلال الفترة من (1992- 1996) وهى السيدة/ ستيلا ريمنجتون لنشرها كتاب" حياة المفاجآت"، والذي حكت فيه عن تجربتها في عالم الاستخبارات خلال أربعون سنة؛

---

(1) أنظر في تفاصيل ذلك الحكم تقرير: السيد/ كريستوس بورجوريديس مقرر لجنة الشئون القانونية، وحقوق الإنسان، تحت عنوان: قضايا المحاكمة العادلة في القضايا الجنائية المتعلقة بالتجسس أو إفشاء أسرار الدولة، الوثيقة 11031، والمقدم للبرلمان الأوربي، 25/ 9/ 2006.

Report: Mr .**Christos Pourgourides**, Cyprus, Group of the European People's Part, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets, Doc. 11031, 25 September 2006. Available at :
https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1

وذكرت فيه بعض العمليات الاستخباراتية، وعلاقة المخابرات البريطانية بالموساد الإسرائيلي، وتحدث عن تفجير السفارة الإسرائيلية وبعض الأهداف اليهودية في لندن عام 1994، وقصة اغتيال الفنان الفلسطيني ناجى العلى، وقضية سليمان رشد وابعادها الإيرانية؛ كما رفضت المخابرات الأمريكية C I A السماح، والتصريح للسيد : لبوب باير الموظف السابق بها من أن ينشر جزء من اعماله داخل الوكالة التي استغرقت أربعة عشر عامًا، كجزء من كتاب، وكان الرفض بسبب أن المعلومات المطلوب نشرها معلومات سرية لا يجوز توزيعها خارج الوكالة فمنها ما يتعلق بتفجير طائرة " الجامبو" التابعة لشركة "بان الأمريكية" التي فجرت فوق بلدة لوكربي الاسكندنافية عام 1988، وانفجار الخبر في السعودية عام 1997[1]؛ والذي يؤكد فكرة وجوب الحصول على إذن لنشر الأسرار ما سمحت المخابرات الأمريكية C I A لرئيس مكتب المخابرات الأمريكية في لندن السيد : ميلز كويلاند (Miles Copeland) عام 1974 بنشر كتابه (The Real Spy World)، والذي شرح فيه نظم العمليات في المخابرات المركزية الأمريكية، بل وتعرض لشرح أحدث الأجهزة الالكترونية المستخدمة في مجال التجسس ليس فقط في أمريكا بل في إنجلترا أيضًا[2].

ثانيًا : توصيات البرلمان الأوربي الخاصة بالمحاكمات الجنائية للمتهمين بإفشاء الأسرار الأمنية :

هناك مجموعة من التوصيات التي اقترحها تقرير البرلمان الأوربي، بهدف تحقيق محاكمات حقيقية عادلة، في حالات الاتهام بإفشاء الاسرار الأمنية، والتي من الممكن تطبيقها على كافة القضايا الخاصة بالأسرار الأمنية، للتأكد من توافرها، أو عدم توافرها، والتي تتمثل في الآتي[3]:

---

(1) عمر هارون خليفة، مرجع سابق، ص 16، 17.

(2) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص210، 211

(3) انظر تقرير السيد: كريستوس بورجوريديس مقرر لجنة الشئون القانونية، وحقوق الإنسان، تحت عنوان: قضايا المحاكمة العادلة في القضايا الجنائية المتعلقة بالتجسس=

1- يدعو السلطات القضائية في جميع البلدان المعنية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى إيجاد توازن مناسب بين مصلحة الدولة في الحفاظ على السرية الرسمية من جهة، وحرية التعبير، والتدفق الحر للمعلومات المتعلقة بالعلم، واهتمام المجتمع في فضح إساءة استخدام السلطة من ناحية أخرى.

2- أن المحاكمات الجنائية المتعلقة بانتهاك سرية الدولة حساسة بشكل خاص، وعرضة للانتهاك لأغراض سياسية، ولذلك تعتبر المبادئ التالية حيوية لجميع المعنيين لضمان العدالة في مثل هذه المحاكمات.

أ- لا يمكن اعتبار المعلومات الموجودة بالفعل في المجال العام سرًا للدولة، ولا يمكن معاقبة الشخص على افشاء هذه المعلومات على أنها تجسس، حتى إذا قام الشخص المعني بجمع، أو تلخيص، أو تحليل، أو التعليق على هذه المعلومات، وينطبق الشيء نفسه على المشاركة في التعاون العلمي الدولي، وفي الكشف عن الفساد، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتدمير البيئي، أو الانتهاكات الأخرى للسلطة العامة "الإبلاغ عن المخالفات".

ب- يجب أن تكون التشريعات المتعلقة بالسرية الرسمية، بما في ذلك قوائم العناصر السرية التي تستخدم كأساس للمحاكمة الجنائية واضحة، وقبل كل شيء، علنية. لا يمكن اعتبار المراسيم السرية التي تحدد المسؤولية الجنائية متوافقة مع المعايير القانونية.

ت- يجب ألا تُكلف هيئات الخدمة السرية، التي يتمثل دورها في حماية الأسرار الرسمية، والتي تقع عادة ضحايا أي انتهاكات، بمهمة إجراء التحقيقات والملاحقات الجنائية ضد الجناة المزعومين لهذه الانتهاكات.

= أو إفشاء أسرار الدولة، الوثيقة 11031، والمقدم للبرلمان الأوربي، 25/ 9/2006.
Report: Mr .Christos Pourgourides, Cyprus, Group of the European People's Part, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets, Doc. 11031, 25 September 2006. Available at : https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1.

ث- يجب أن تكون المحاكمات سريعة، وينبغي تجنب فترات الحبس الاحتياطي الطويلة.

ج- يجب أن تكون المحاكم متيقظة في ضمان محاكمة عادلة مع إيلاء اهتمام خاص لمبدأ تكافؤ وسائل الدفاع بين الادعاء والدفاع، ولا سيما:

- ينبغي تمثيل الدفاع على النحو المناسب في اختيار الخبراء الذين يقدمون المشورة للمحكمة بشأن الطبيعة السرية للمعلومات ذات الصلة.
- يجب أن يتمتع الخبراء بمستوى عالٍ من الكفاءة المهنية، ويجب أن يكونوا مستقلين عن الأجهزة السرية.
- يجب السماح للدفاع باستجواب الخبراء أمام هيئة المحلفين، والطعن في شهادتهم من خلال الخبراء الذين يسميهم الدفاع، بما في ذلك الخبراء من السلطات القضائية الأخرى.

ح- ينبغي أن تكون الإجراءات مفتوحة وشفافة قدر الإمكان، من أجل تعزيز ثقة الجمهور في نزاهتها؛ على الأقل، ويجب الإعلان عن الأحكام.

خ- يجب ألا يُسمح بتغيير القضاة والمحلفين إلا في ظروف استثنائية ومحددة جيدًا، وأن يتم شرحها بالكامل لتجنب انطباع عدم استقلالية المحاكم.

د- يجب أن يكون السؤال حول ما إذا كانت المعلومات التي تم الكشف عنها بالفعل في المجال العام دائمًا مسألة حقيقة تقررها هيئة المحلفين، وبناءً على إجابة إيجابية من هيئة المحلفين، يجب على القاضي في جميع الحالات توجيه حكم بالبراءة.

الفرع الثاني

أحكام القضاء المصري في السر الوظيفي الأمني

هناك عدد من التطبيقات القضائية للقضاء المصري، طبق فيها كافة المعايير السابق الإشارة إليها الخاصة بالسر الوظيفي في عدد من القضايا الأمنية الشهيرة، والتي يعد من أشهرها ما يلي[1]:

(1) مفهوم السر الوظيفي الأمني، والمرتبط بالطبع بمفهوم الأمن القومي، والذي يعد مانع من=

أولاً: قضية: المستشار: هشام جنينة الرئيس السابق للجهاز المركزي للمحاسبات المصري:

المستشار: هشام جنينة؛ هو الرئيس السابق للجهاز المركزي للمحاسبات أحد أجهزة الرقابة المالية والإدارية المستقلة بمصر[1]؛ والذي حوكم بتهمة إذاعة أخبار

= الموانع الأساسية لتداول المعلومات ليس في مصر وحدها، بل في أنظمة قانونية كثيرة، نجد أن المادة الأولى من قانون الاتصالات المصري رقم 10 لسنة 2003 عرفت الأمن القومي بأنه:" كل ما يتعلق بشئون رئاسة الجمهورية، والقوات المسلحة، والإنتاج الحربي، ووزارة الداخلية، والأمن العام، وهيئة الأمن القومي، وهيئة الرقابة الإدارية، والأجهزة التابعة لهذه الجهات"؛ كما عرفت أجهزة الأمن القومي بأنها:" رئاسة الجمهورية ووزارة الداخلية وهيئة الأمن القومي وهيئة الرقابة الإدارية"؛ وهذا المفهوم الذي تبناه قانون الاتصالات لمصطلح الأمن القومي توسع في نطاق التطبيق، إذ إنه لم يحدد أنشطة محددة لرئاسة الجهورية، أو وزارة الداخلية على سبيل المثال يمكن إدراجها تحت هذا المفهوم، بل جاء التعريف عامًا شاملًا لكل ما هو متعلق بأنشطة هذه الأجهزة؛ بينما نجد تعريفًا له في أحكام القضاء الإداري أكثر تحديًا من القانون؛ فعرف الأمن القومي بأنه:" إلا أن محكمة القضاء الإداري المصرية تعرضت لتعريف الأمن القومي بأنه:" قدرة الدولة على حماية أراضيها، وقيمها الأساسية، والجوهرية من التهديدات الخارجية، وبخاصة العسكرية منها، انطلاقًا من أن تأمين أراضي الدولة ضد العدوان الأجنبي، وحماية مواطنيها ضد محاولات إيقاع الضرر بهم وبممتلكاتهم، ومعتقداتهم، وقيمهم، هو دافع الولاء الذي يمنحه الشعب للدولة بالعقد الاجتماعي المبرم معه"، راجع حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 21855 لسنة 65 ق جلسة 2011/5/28.

(1) عُين المستشار: هشام جنينه رئيسا للجهاز المركزي للمحاسبات بموجب قرار رئيس الجمهورية المصري الأسبق: محمد مرسي بتاريخ 6/ 9/ 2012 لمدة أربع سنوات، وكان ينتظر إحالته إلى المعاش وخروجه من منصبه رسميًا في 9/6 /2016؛ وقد تم اعفائه من منصبه بموجب قرار رئيس الجمهورية المصري رقم 132 لعام 2016 الصادر بتاريخ 2016/4/3، اعتبارًا من 28 / 3/ 2016، وذلك قبل تقديمه للمحاكمة، واستند قرار إعفائه من منصبه إلى القانون رقم 89 لسنة 2015 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد (28) تابع (أ) في 9 يوليو 2015 والذى حدد في مادته الأولي أربع حالات تتيح لرئيس الجمهورية التدخل لإعفاء رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم:=

شأنه تكدير الأمن، والسلم العام، والذي انتهت فيه المحكمة لمعاقبته بالحبس لمدة سنة مع إيقاف التنفيذ لمدة ثلاثة سنوات، لما رأته من أخلاق المحكوم عليه، وماضيه، وسنه، والظروف التي ارتكب فيها ما يبعث عن الاعتقاد بأنه لن يعود إلى مخالفة القانون لاحقاً، وكان الغاية من ذلك هو التهذيب، والإصلاح، والتهديد بعدم العودة طوال مدة إيقاف تنفيذ العقوبة، ويجعله حريصاً على التزام القانون ، حيث إنها تتمثل في فترة اختبار المحكوم عليه ان يكون سلوكه حسنا خلالها – وقالت المحكمة في حيثياتها إنها اطمأنت لما انتهى إليه تحريات الرقابة الإدارية والأمن الوطني من أن رئيس الجهاز قصد عمداً بسوء نية الإدلاء بالتصريحات وهو على علم بعدم صحتها وتعمد التأثير على الرأي العام بإعلانه وجود فساد في كل قطاعات الدولة – وإذاعة أخبار كاذبة داخل البلاد وخارجها بسوء قصد بعدد جريدة الْيَوْمَ السابع الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2015 تحت عنوان: "الرئيس المركزي للمحاسبات في أخطر تصريحات للجريدة: 600 مليار جنيه تكلفة الفساد في 2015"، وتضمن ذلك التصريح بيانات حول تكلفة الفساد في مؤسسات الدولة المصرية على خلاف الحقيقة، وهو من شأنه تكدير الأمن والسلم العام وإضعاف الثقة المالية في الدولية وهيبتها – حيث قرر في حديث صحفي للجريدة عند سؤاله عن حجم الفساد في مصر؟، أن حجم الفساد في مصر، وأنه رقم مرعب لها وللرأي العام، وأورد لها أن قيمته تتجاوز 600 مليار جنيه عن عام 2015 فقط – وهو ما أدته تحريات هيئة الرقابة الإدارية التي توصلت لصحة صدور تصريح من المتهم حول تكلفة الفساد بـ600 مليار جنيه في مصر، وأن ذلك التصريح على خلاف الحقيقة، وأن المتهم على علم بعدم صحة ذلك الخبر، لكنه تعمد نشره بقصد الإضرار بالدولة، وإضعاف الثقة فيها، وذلك لمناهضته نظام الحكم القائم والسعي للإضراب به، ومؤسساته، وأنه قد استعان بأعضاء داخل الجهاز لتضخيم

= والأربع حالات هي:" 1 – إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها، 2 – إذا فقد الثقة والاعتبار، 3 – إذا أخل بواجبات وظيفته بما من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، 4 – إذا فقد أحد شروط الصلاحية للمنصب الذى يشغله لغير الأسباب الصحية".

حجم وقيمة المخالفات في التقرير لكونهم أحد المختصين بإعدادها- واتفقوا على إنهاء الدراسة، وإعداد مؤتمر لإعلان نتيجة الدراسة، والأرقام الواردة فيها باعتبارها أرقامًا صحيحة للإيحاء بتقاعس الدولة عن مكافحة الفساد، وضياع مبالغ طائلة من المال العام بسبب ذلك التقاعس، والأضرار بالاقتصاد القومي – وتوصلت التحريات أيضًا إلى تغيير المدى الزمنى للدراسة، وقصرها على 2015، ليتمكنوا من إثارة الرأي العام ضد النظام الحالي، وأوضحت أنه بتحليل تكلفة الفساد داخل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة تجاوز مئات المليارات، وذلك بإدراج وقائع أحيلت إلى جهات التحقيق، وصدرت بشأنها أحكام، وقرارات، وتكرار إدراج مخالفات أكثر من مرة بمسميات مختلفة لمضاعفة قيمة الضرر المالي، وتجميع المبالغ باعتبارها ناتجة عن فساد على الرغم من إزالة المخالفات المتعلقة بتلك المبالغ – كما أطمأنت المحكمة لتحريات الأمن الوطني التي أكدت صحة قيام المتهم خلال فترة رئاسته للجهاز بالإدلاء بتصريحات غير صحيحة لوسائل الإعلام حول حجم الفساد على خلاف الحقيقة؛ بالرغم من علمه بعدم انتهاء الجهاز من إعداد التقارير الخاصة بهذا العام، وافتقارها الدقة، والتوثيق للمستند الرسمي بالرغم من أنه كان في مقدرته التأكد من صحة تلك الوقائع بحكم منصبه الوظيفي؛ إلا أنه لم يقيم بذلك متعمدًا الإضرار بالمصالح العليا للدولة – وثبت للمحكمة بناءً على ما تقدم توافر أركان جريمة في حق المتهم المتمثل في الركن المادي وهو نشر خبر كاذب حول حجم الفساد بالرغم من علمه عدم صحته، كما أمدت الأوراق بما حملته من أدلة تقطع بتوافر القصد الجنائي في حق المتهم المتمثل في سوء القصد أيضًا أن المتهم أخبر صحفية اليَوْمَ السابع أن الرقم مرعب لها وللرأي العام ، وبالرغم من ذلك أدلى به وأرسل خطابًا إلى رئيس ديوان رئيس الجمهورية مفاده إرسال الدراسة التي تم إعدادها بناء على طلب وزارة التخطيط في إطار التنسيق مع الجهاز برغم عدم تدقيقها؛ وبالرغم من أنه وجه أعضاء اللجنة إلى إعداد دراسة جديدة بإطار زمنى آخر يخالف الإطار الزمنى المتفق عليه مع وزارة التخطيط، وذلك وفقًا لما أورده بأقواله بتحقيقات النيابة العامة، ولم يخاطب الجهة طالبة التحقيق بذلك وعلله بأنه يعمل وفق مفهومه العلمي مقررًا أن إجراء الدراسة

عن وقائع حدثت في فترات سابقة لا يعبر عن حقيقة الواقع ما يدل على سوء القصد حال كونه رئيس الجهاز آنذاك، وعلى علم بمدى سرية التقارير والدراسات التي تصدر من الجهاز، حيث إن اللائحة الخاصة بالعاملين بالجهاز نصت على أن الخطط القومية، وتقييم الأداء الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك الدراسات الميدانية والتقارير، وقعت تحت بندين سرى جدا وسري؛ وترى المحكمة أن المتهم بحكم توليه ذلك المنصب على علم تام مما يسببه ذلك التصريح من أضرار بالمصلحة العامة للبلاد فالمحكمة لا تعول على إنكار المتهم وإقراره بأن التصريح كان يشمل من عام 2012 حتى 2015 إزاء ما اطمأنت اليه من أدلة الثبوت سالفة البيان الأمر الذي يستقر في وجدان المحكمة توافر أركان تلك الجريمة في حقه ما يستوجب إدانته[1].

ثانيًا: قضية: تخابر الرئيس الأسبق: محمد مرسي مع المخابرات القطرية:

حوكم الرئيس الأسبق محمد مرسي[2]، على أثر اتهامه باختلاس أوراق

---

(1) راجع حكم محكمة جنح مستأنف شرق القاهرة في القضية رقم 17921 لسنة 2016، والمقيدة برقم 5855 لسنة 2016 جنح قسم التجمع الأول.

وقد ورد بتحقيقات النيابة في دفاع المستشار: هشام جنينة عن نفسه، عند سؤاله عن سرية تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات؟! أنها في الأصل لا يجوز نشرها حفاظاً على الأمن القومي، وسرية المعلومات، ولكن يجوز وفقاً للدستور نشر بعض التفاصيل دون الدخول في المضمون كنوع من التحذيرات تجاه جهات معينه، أو لتصرفات معينه خصوصًا في ظل عدم وجود قانون حتى الآن ينظم تداول المعلومات؛ وأجاب عند سؤاله ألا يوجد بقانون إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات عملية الحظر والإحاطة بالسرية الكاملة؟! أن النشر المحظور هو لكل تفاصيل التقارير، أما العناوين الرئيسية المتعلقة بأمور عامة لكشف الفساد، أو إبراز دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد وحماية المال العام، ووفقاً للاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، وأصبحت مصر ملزمة بتطبيق هذه الاتفاقية، وتعلو في درجتها على القوانين المحلية، ومن شأن هذه الاتفاقية إلزام الدول الموقعة بالإفصاح والشفافية فيما تعده من تقارير لحماية المال العام ومكافحة الفساد. راجع في ذلك نص تحقيقات نيابة أمن الدولة العليا مع المستشار هشام جنينة، منشورة في جريدة اليوم السابع عدد يوم الثلاثاء الموافق 14 يونيو 2016 بمعرفة/. محمود نصر.

(2) تولى رئاسة جمهورية مصر العربية في 2012/6/24، وتم الإطاحة به وعزله بعد ثورة 2013/6/30.

ومستندات تتعلق بأمن الدولة، وإخفائها، وعدم حفظها في المكان المخصص لها[1]، وقد قضت محكمة النقض المصرية بمعاقبته بالسجن خمسة عشر سنة على ذلك؛ وجاء في حيثيات الحكم أنه ثبت للمحكمة أن:" المتهم محمد مرسى طلب حال شغله لمنصب رئيس الجمهورية، في أوائل شهر يوليو عام 2012 من اللواء: نجيب عبد السلام قائد قوات الحرس الجمهوري معلومات تتعلق بالقوات المسلحة فأعد له عدة وثائق، ورسوم وخرائط عسكرية تحوي معلومات عن القوات المسلحة، وتشكيلاتها، وتحركاتها وعتادها، وتموينها، وأفرادها وتمس الشئون العسكرية، والاستراتيجية، وتعد من أسرار الدفاع التي يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد ألا يعلم بها إلا من يناط بهم حفظها أو استعمالها، والتي يجب أن تبقى سرًا على من عداهم وهي : 1- تشكيل القوات البرية المصرية ، 2- السياج الأمني المقرر إنشائه من قبل إسرائيل على الحدود المصرية، 3- البيانات الأساسية عن دولة إسرائيل، 4- الحجم العام للقوات الإسرائيلية، 5- مراكز القيادة والسيطرة بإسرائيل، 6- كروكي الجدار العازل لفصل القدس، 7- رسم كروكي لكشف ملامح من جدار الموت المصري، 8- المعلومات الميسرة عن السياج الأمني المقرر من قبل إسرائيل على الحدود المصرية، 9- المقترحات الإسرائيلية لتبادل الأراضي، 10- خرائط (قطاع غزة – المعابر الحدودية – أحياء رئيسية في قطاع غزة – تأمين قطاع غزة بقوات حماس – النقاط الحدودية لقطاع غزة) ، 11- حجم القوات المتعددة الجنسيات المتواجدة بشبه جزيرة سيناء، 12- حجم وأوضاع القوات المصرية والإسرائيلية وعناصر القوات المتعددة

---

(1) وهو ما يعد تطبيقًا لحكم قديم صادر من محكمة جنايات القاهرة أمثلة للأخبار والمعلومات العسكرية التي تعتبر سرًا من أسرار الدفاع؛ بقضائها بأن:" ومن ذلك المعلومات الخاصة بوحدات الأسطول الحربي، والمصري، وأجهزتها، ومعدتها التي سلحت بها، وصلاحية هذه الأجهزة، وكفاءة القائمين على استعمالها، وإمكانيات الدفاع عن مدينة الإسكندرية، والخطة التي رتبت لمواجهة الغزو المرتقب بسبب تأميم قناة السويس، وتشكيلات فرق الجيش، وتحركات قواته.......الخ". راجع حكم محكمة جنايات القاهرة الجنائية رقم 716 لسنة 1956 بجلسة 1957/6/22.

الجنسيات طبقاً لمعاهدة السلام ، 13- التواجد العسكري الأمني الأمريكي بالمنطقة ، 14- تشكيل القوات الخاصة الإسرائيلية ، 15- تطورات الأوضاع على الحدود المصرية مع قطاع غزة ، 16- اماكن تواجد الفلسطينيين عقب اقتحام معبر رفح البري. وقد تم إعداد تلك الوثائق بمعرفة إدارة استطلاع الحرس الجمهوري، وعرضت عليه باعتباره رئيسًا للجمهورية، والقائد الأعلى للقوات المسلحة فاحتفظ بها لنفسه ولم يقم بإعادتها على الرغم من طلبها منه عدة مرات بمعرفة اللواء نجيب عبد السلام، وتغيرت نيته في حيازتها، وتصرف فيها باعتباره مالكًا لها واحتفظ بها قاصدًا حرمان مالكها منها مع علمه بمدى خطورة تلك الوثائق والمستندات، وأنها تمس الأمن القومي للبلاد، وتحتوى على أسرار ومعلومات عسكرية تشكل خطورة وتعطي للمطلع عليها انطباعًا واستنتاجًا عن عناصر القوات العسكرية المصرية، وحجمها، وأن المعلومات الواردة بها تحمل درجة سري للغاية وتعد من أسرار الدفاع التي لا يجوز اطلاع غير المختصين عليها أو تداولها أو نقلها خارج الرئاسة وأنه يجب حفظ هذه الوثائق والمستندات في إدارة الحفظ بالحرس الجمهوري ووجودها خارج الحفظ أمر يشكل خطورة على الأمن القومي المصري[1].

ثالثًا: قضية: أحمد حسن بسيوني:

تتلخص وقائع هذه القضية في قيام أحد الأفراد؛ ويدعى: أحمد حسن بسيوني بإنشاء مجموعة على موقع التواصل الاجتماعي الشهير Face book؛ تحت مسمي إدارة التجنيد والتعبئة بجمهورية مصر العربية، عمل من خلاله على تقديم المعلومات المتعلقة بالتجنيد في القوات المسلحة المصرية، والرد على أسئلة الشباب المتعلقة بمواعيد التقدم للتجنيد، وشروط الإعفاء من الخدمة العسكرية، والآثار المترتبة عن التقدم إلى إدارة التجنيد في الموعد المحدد، وغيرها من المعلومات ذات الصلة، وذلك بحكم أنه كان مجندًا في إدارة التجنيد والتعبئة، وعلى اطلاع بهذه الأمور،

(1) راجع حكم محكمة النقض المصرية في الدعوى رقم 32611 لسنة 86 ق جلسة 2017/9/16.

وتمت استضافته من قبل إحدى الإذاعات المصرية، كنموذج للشباب الذي يقوم بعمل تطوعي، يقدم بموجبه ما لديه من معلومات لتكون متاحة للجميع، وبعد هذه الاستضافة تم استدعاءه من قبل المخابرات العسكرية، وإحالته للنيابة العسكرية التي اتهمته بأنه في غضون عامي 2010/2009؛ أذاع سرًا من أسرار الدفاع عن البلاد وهي أخبار، ومعلومات متعلقة بالقوات المسلحة، وذلك بأن أنشأ موقع باسم إدارة التجنيد والتعبئة بجمهورية مصر العربية، وقام بالرد على الاستفسارات التجنيدية لشباب التجنيد، ولم يكن قد صدر إذن كتابي من القيادة العامة للقوات المسلحة بنشره أو إذاعته، ولم يخول له بذلك، وقد طلبت النيابة العسكرية عقابه بموجب نصوص المواد 80 أ /2 من قانون العقوبات التي تنص" على أن " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن 100 جنيه ولا تجاوز 500 جنيه: 1 – كل من حصل بأية وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن البلاد ولم يقصد تسليمه أو إفشاءه لدولة أجنبية أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها.2 – كل من أذاع بأية طريقة سرا من أسرار الدفاع عن البلاد. 3 – كل من نظم أو استعمل أية وسيلة من وسائل التراسل بقصد الحصول على سر من أسرار الدفاع عن البلاد أو تسليمه أو إذاعته. وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب، والمادة 85/ 3 من قانون العقوبات التي تنص" على أن:" يعتبر سرا من أسرار الدفاع: 1– المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية التي بحكم طبيعتها لا يعلمها إلا الأشخاص الذين لهم صفة في ذلك ويجب مراعاة لمصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سرًا على من عدا هؤلاء الأشخاص.

2 – الأشياء، والمكاتبات، والمحررات، والوثائق، والرسوم، والخرائط، والتصميمات، والصور، وغيرها من الأشياء التي يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد ألا يعلمها إلا من يناط بهم حفظها أو استعمالها والتي يجب أن تبقى سرًا على من عداهم خشية، أن تؤدي إلى إفشاء معلومات مما أشير إليه في الفقرة السابقة.

3 – الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة، وتشكيلاتها، وتحركاتها، وعتادها، وتموينها، وأفرادها، وبصفة عامة كل ما له مساس بالشئون العسكرية،

والاستراتيجية، ولم يكن قد صدر إذن كتابي من القيادة العامة للقوات المسلحة بنشره أو إذاعته.

4 – الأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير، والإجراءات التي تتخذ لكشف الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب أو تحقيقها أو محاكمة مرتكبيها، ومع ذلك فيجوز للمحكمة التي تتولى المحاكمة أن تأذن بإذاعة ما تراه من مجريتها.

وبموجب النصوص السابقة تمت إحالته إلى المحكمة العسكرية، والتي اعتبرت أن ما قام المتهم بنشره يعتبر سرًا من أسرار الدفاع لا يجوز نشره، أو إذاعته إلا بإذن كتابي من وزير الدفاع؛ حتى وإن كان قد تم نشره أو إذاعته سابقًا، فإن هذه المعلومات تظل محتفظة بصفة السرية، والعبرة بوجود إذن كتابي للناشر من عدمه، وفقاً لما هو مستقر عليه في أحكام القضاء العسكري، وانتهت المحكمة إلى معاقبته بالحبس لمدة 6 أشهر، وتغريمه خمسمائة جنيه مصري[1].

(1) وكان دفاع المتهم قد دفع بأن كل ما قام به المتهم كان بغرض تنمية وعي الشباب فيما يتعلق بالمعلومات الخاصة بأسباب الإعفاء من الخدمة العسكرية، ومتى يعتبر المطلوب للتجنيد متخلف عن الموعد المحدد له، والآثار المترتبة على التخلف عن مواعيد التجنيد، والأمراض التي تكون سببًا للإعفاء، وغيرها من المناقشات ذات الصلة بكل ما يعلمه أغلب الشباب المصري الذي مر بتجربة الذهاب إلى إدارة التجنيد والتعبئة، من أجل اتخاذ إجراءات التجنيد، وإلصاق صفة السر الدفاعي على هذه المعلومات لا يمت للحقيقة بصلة، إذ أن هذه المعلومات جميعها منشورة على موقع الهيئة العامة للاستعلامات (الحكومي)، وبالتالي فهي لا تعتبر سرًا ، ومن ثم فان أي شخص يمكنه نشر هذه المعلومات، والاطلاع عليها و تداولها مع الآخرين، ولو كانت المؤسسة العسكرية تعتبر مثل هذه المعلومات من أسرار الدفاع لما سمحت بنشرها على مثل هذا الموقع واسع الانتشار، والذي يعتبر أحد أهم المصادر لنشر المعلومات التي تصدر عن الجهات الحكومية، من ثم فإنه لا يوجد ثمة فعل فيما هو منسوب للمتهم يمكن اعتباره جريمة وفقًا لمعايير التجريم، والعقاب الواردة في القانون الجنائي المصري بشقيه، (العقوبات والإجراءات الجنائية) ، ووفقًا لما استقر عليه الفقه الجنائي في هذا الصدد، إذ أن ما أتاه المتهم لا ينطوي على أية صفة غير مشروعة، وبالتالي فإن قيامه بنشر وتداول معلومات على موقع التواصل الاجتماعي الشهير book Face حول بعض الأمور العامة تمامًا ، والمتعلقة بأسباب الإعفاء من التجنيد، ومتى يعتبر المطلوب، للتجنيد متخلفاً عنه والآثار المترتبة على ذلك، لا يشكل جريمة يمكن معاقبته=

رابعًا : قضية الفريق : سعد الدين محمد الحسيني الشاذلي :

تم محاكمة الفريق: سعد الدين الشاذلي على خلفية إدانته بنشرة مجموعة من المقالات في إحدى المجلات العربية بباريس حول أحداث حرب السادس من أكتوبر دون إذن كتابي من السلطة الرسمية المصرية[1] ، بل وأيضا لنشره كتابه مذكرات حرب أكتوبر في الولايات المتحدة الأمريكية – حيث ذهبت المحكمة؛ إلي أن رئيس الأركان الأسبق قد تناول أدق أسرار الدفاع عن البلاد... بمحاولة إيهام نفسه – فحسب أن العدو علي علم مسبق بما ينتهكه من حرمة أسرار القوات المسلحة، وقد حكم عليه بالسجن ثلاثة سنوات مع الأشغال الشاقة، ووضع أملاكه تحت الحراسة؛ وقد دافع الفريق الشاذلي عن نفسه؛ بأن ما نشره ليس بسر في ظل التقدم التقني الذي صور كل ما حدث في المعركة[2]؛ وبالرغم مما ورد من الفريق: سعد الدين الشاذلي من دفاع، يدافع به عن وجهة نظره في النشر، مبرر به أنه غير مدان؛ وما سطرته كتابات البعض في محاولة لتبرير موقفه؛ بل والثناء عليه ، بحجة أنه هو أدرى الناس بما يعد من الأسرار العسكرية، وما لا يعد كذلك؛ وأنه هو المرجعية، والحكم في ذلك الشأن لتاريخه العسكري الطويل والمشرف؛ وأنه كان يجب تكريمه بدلًا من محاكمته مستندين أنه بنشره المبكر لحقائق الحرب، لم يترك الساحة لمذكرات، وروايات الإسرائيليين عن الحرب فحسب؛ وأنه لو تأخر عن نشر تلك المذكرات لصارت الروايات الإسرائيلية عن الحرب هي المصدقة والمعتبرة؛ ولذلك كان يستحق الثناء لا الهجوم والتقدير لا العقاب[3]؛ إلا أن المتصفح

= عليها، ومن ثم ينتفي الركن الشرعي اللازم توافره في الفعل لكي يمكن أخذه بمأخذ الإثم الجنائي المعاقب عليه قانونًا؛ راجع حكم المحكمة العسكرية في القضية رقم 4405 لسنة 2010 جنح عسكرية غرب، والصادر بجلسة 2010/11/20.

(1) عين رئيسًا لأركان حرب القوات المسلحة المصرية خلال الفترة من 1971/5/16 حتى 1973/12/13.

(2) راجع: حكم المحكمة العسكرية العليا المصرية في 1983/7/16 في القضية رقم (83/2) أمن دولة عسكرية عليا.

(3) أنظر: احمد المسلماني: الهندسة السياسية مصر ما كان وما يجب أن يكون، الدار المصرية اللبنانية، لبنان، 2019، ص97، وما بعدها.

لمذكرات – الفريق – يري بعين مجردة؛ أنه روى فيها عن طريق السرد تفاصيل، ما تم أثناء فترة الإعداد للحرب، وتفاصيل ما كان يدور في كواليس السياسة، والتي أطلع عليها بحكم منصبه، بل وتفاصيل المعارك التي دارت خلال حرب 1973، وما دار بشأن الثغرة؛ ودفاع منه عن موقفه من الثغرة؛ ونقده للقرارات التي اتخذتها القيادة السياسية المصرية أثناء الحرب؛ مرورًا باتفاقية السلام، ورأيه السياسي فيها، وموقفه الصريح من الرئيس: محمد أنور السادات[1]، وكل ما ورد بها يعد من – وجهة نظرنا– اسرار وظيفية أمنية تتعلق بأمن الوطن؛ ما كان ليصل إليها أو يتحصل عليها؛ إلا بسبب وظيفته كرئيس لأركان حرب القوات المسلحة المصرية؛ وأن اعفائه من منصبه أثناء حرب 1973 لا يعفيه من التزامه بواجب كتمان ما أطلع عليه من أسرار أمنية وعسكرية؛ كما أن نشره لهذه المذكرات – من وجهة نظري– هو التنكيل بالرئيس: محمد أنور السادات؛ لما اتخذه من قرار اعفاء له من منصبه أثناء المعركة، وهو ما اتضح من البلاغ المقدمة منه للنائب العام ضد الرئيس: محمد أنور السادات[2].

---

(1) راجع: سعد الدين الشاذلي: مذكرات حرب أكتوبر، ط 4، دار بحوث الشرق الأوسط الأمريكية، سان فرانسيسكو، أمريكا، 2003.

(2) وقد ظهر موقف الفريق سعد الدين الشاذلي السياسي من الرئيس محمد أنور السادات صراحة وعلنا عقب نشر الأخير كتابه البحث عن الذات والذي قدم بسببه الفريق بلاغ للنائب العام ضد الرئيس محمد أنور السادات نصه كالتالي:

من الفريق: سعد الدين الشاذلي الى: السيد النائب العام بلاغ خيانة ضد انور السادات ... تحية طيبة. وبعد، أتشرف أنا الفريق سعد الدين الشاذلي رئيس أركان حرب القوات المسلحة المصرية في الفترة ما بين 16 مايو 1971 وحتى 12 ديسمبر 1973، اقيم حاليا بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية بمدينة الجزائر العاصمة، وعنواني هو صندوق بريد رقم 778 الجزائر – المحطة.alger. Gareb p 778 بأن اعرض على سيادتكم ما يلي:

اولًا: إني أتهم السيد: محمد أنور السادات رئيس جمهورية مصر العربية بأنه خلال الفترة ما بين اكتوبر 1973 ومايو 1978، وحيث كان يشغل منصب رئيس الجمهورية والقائد الأعلى للقوات المسلحة المصرية بأنه ارتكب الجرائم التالية:

الإهمال الجسيم: وذلك أنه وبصفته السابق ذكرها أهمل في مسئولياته إهمالًا جسيمًا، وأصدر عدة قرارات خاطئة تتعارض مع التوصيات التي أقرها القادة العسكريون، وقد=

= ترتب على هذه القرارات الخاطئة ما يلي: نجاح العدو في اختراق مواقعنا في منطقة الدفرسوار ليلة 16/15 أكتوبر 1973، في حين أنه كان من الممكن الا يحدث هذا الاختراق إطلاقًا. فشل قواتنا في تدمير قوات العدو التي اخترقت مواقعنا في الدفرسوار، في حين أن تدمير هذه القوات كان في قدرة قواتنا، وكان تحقيق ذلك ممكنا لو لم يفرض السادات على القادة العسكريين قراراته الخاطئة. نجاح العدو في حصار الجيش الثالث يوم 23 أكتوبر 1973، في حين أنه كان من الممكن تلافي وقوع هذه الكارثة.

ثانيًا: تزييف التاريخ: وذلك أنه بصفته السابق ذكرها حاول ولا يزال يحاول أن يزيف تاريخ مصر، ولكي يحقق ذلك فقد نشر مذكراته في كتاب أسماه البحث عن الذات وقد ملأ هذه المذكرات بالعديد من المعلومات الخاطئة التي تظهر فيها أركان التزييف المتعمد وليس مجرد الخطأ البريء.

ثالثًا: الكذب: وذلك أنه كذب على مجلس الشعب، وكذب على الشعب المصري في بياناته الرسمية، وفي خطبه التي ألقاها على الشعب، واذيعت في شتى وسائل الإعلام المصري. وقد ذكر العديد من هذه الأكاذيب في مذكراته البحث عن الذات ويزيد عددها على خمسين كذبة، أذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

1- ادعاءه بأن العدو الذي اخترق في منطقة الدفرسوار هو سبع دبابات فقط، واستمر يردد هذه الكذبة طوال فترة الحرب. ادعاءه بأن الجيش الثالث لم يحاصر قط، في حين أن الجيش الثالث قد حوصر، بواسطة قوات العدو لمدة تزيد على ثلاثة أشهر.الادعاء الباطل: وذلك أنه أدعى باطلًا بأن الفريق الشاذلي رئيس أركان حرب القوات المسلحة المصرية قد عاد من الجبهة منهارًا يوم 19 أكتوبر 1973، وأنه أوصى بسحب جميع القوات المصرية من شرق القناة، في حين أنه لم يحدث شيء من ذلك مطلقًا.

2- إساءة استخدام السلطة: وذلك أنه بصفته السابق ذكرها سمح لنفسه بأن يتهم خصومه السياسيين بادعاءات باطلة، واستغل وسائل إعلام الدولة في ترويج هذه الادعاءات الباطلة. وفي الوقت نفسه فقد حرم خصومه من حق استخدام وسائل الإعلام المصرية التي تعتبر من الوجهة القانونية ملكا للشعب للدفاع عن أنفسهم ضد هذه الاتهامات الباطلة. إني أطالب بإقامة الدعوى العمومية ضد الرئيس أنور السادات نظير ارتكابه تلك الجرائم ونظرا لما سببته هذه الجرائم من اضرار بالنسبة لأمن الوطن ونزاهة الحكم.

3- إذا لم يكن من الممكن محاكمة رئيس الجمهورية في ظل الدستور الحالي على تلك الجرائم، فإن أقل ما يمكن عمله للمحافظة على هيبة الحكم هو محاكمتي لأنني=

وهو ما يجعل – من وجهة نظرنا – أن ما قام به الفريق: يندرج تحت التطبيقات القضائية المختلفة الصادرة من القضاء المقارن، ومن القضاء المصري في نطاق السر الوظيفي الأمني بصفة خاصة، وحتى السر الوظيفي الإداري؛ إضافة إلى أنه استخدم ما لديه من اسرار وظيفية للتبرير والتدليل عن صحة موقفه السياسي؛ كما أن دفاعه عما أبداه من معلومات عسكرية بمذكراته؛ بأنها ليست بسر لتصوير القمر الصناعي للمعركة؛ فهو أيضا لا يعفيه من المسئولية - من وجهة نظرنا – لأنه لو افترض صحة ما ساقه من دفع، وأن الأقمار الصناعية صورت كل ما يخص المعركة، فما تحصل عليه الفريق: من معلومات عسكرية مرتبطة بوظيفية تظل طبقًا لما استقر عليه أحكام القضاء المقارن قبل المصري سرًا حتى ولو تم افشاؤها؛ لأنه تظل معلومات مشكوك فيها؛ وهو بترديدها أكد على صحتها، وحول الشك حولها إلى حقيقة؛ ويمكن من – وجهة نظرنا – في القضايا الثلاث السابقة أن تطبق علي وقائعها نص المادة الثانية مكرر من القانون المصري

= تجرأت واتهمت رئيس الجمهورية بهذه التهم التي قد تعتقدون من وجهة نظركم أنها اتهامات باطلة. إن البينة على من ادعى وإني أستطيع- بإذن الله – أن أقدم البينة التي تؤدى إلى ثبوت جميع هذه الادعاءات، وإذا كان السادات يتهرب من محاكمتي، على أساس أن المحاكمة قد تترتب عليها إذاعة بعض الأسرار، فقد سقطت قيمة هذه الحجة بعد أن قمت بنشر مذكراتي في مجلة "الوطن العربي" في الفترة ما بين ديسمبر 1978 ويوليو 1979 للرد على الأكاذيب والادعاءات الباطلة التي وردت في مذكرات السادات.لقد اطلع على هذه المذكرات واستمع إلى محتوياتها عشرات الملايين من البشر في العالم العربي ومئات الألوف في مصر – الفريق سعد الدين الشاذلي. ورد نص البلاغ السابق الإشارة إليه في عدد من المواقع الإخبارية الإلكترونية منشورًا بواسطة عدد من الصحفيين منهم: محمود فهمي واحمد رجب، ننشر نص خطاب الشاذلي إلى النائب العام ضد السادات: الرئيس زيف التاريخ واورد في كتابه "البحث عن الذات" أكثر من 50 كذبة، نشر بتاريخ 203/10/5 على موقع صدى البلد على شبكة الإنترنت:

https://www.elbalad.news/638679

فاروق امام: خيانة السادات وبلاغ الفريق الشاذلي للنائب العام، نشر بتاريخ 2018/10/10 على موقع مجلة الوعي العربي على شبكة الإنترنت:

https://elw3yalarabi.org/elw3y/2018/10/10/

رقم 121 لسنة 1975 بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم أسلوب نشرها والتي جري نصها علي الآتي: " لا يجوز لمن اطلع بحكم عمله أو مسئوليته على معلومات لها صفة السرية تتعلق بالسياسات العليا للدولة أو الأمن القومي أن يقوم بنشرها أو إذاعتها إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأمن البلاد أو مركزها الحربي أو السياسي أو الدبلوماسي أو الاقتصادي سواء أكانت هذه المعلومات عن وقائع باشرها هو أو غيره ممن قاموا بأعباء السلطة العامة أو الصفة النيابية العامة أو وصلت إلى علمه بحكم عمله فيما تقدم، وذلك ما لم تمض عشرون سنة على حدوث ما أذيع أو نشر إلا بتصريح خاص يصدر من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص"، وكذلك قرار رئيس الجمهورية المصري رقم 472 لسنة 1979.

وفي النهاية يبقي القضاء الجهة المختصة في التفرقة بين ما يعد سرًا من أسرار الأمنية، وما لا يعد كذلك في ظل عدم وجود تصنيف خاص بهذه الأسرار عند حدوث النزاع حول إفشائها، مستعينًا في ذلك بالجهات الأمنية المختصة بهذا النوع من الإسرار؛ بما لها من سلطة تقديرية للحكم في مثل هذه الحالة[1].

(1) الاء نصر حسين، مرجع سابق، ص205.

المبحث الرابع

العلاقة بين الشفافية الإدارية والأسرار الوظيفية

تسعى المجتمعات الحرة الديمقراطية بقدر الإمكان؛ لإنهاء مجتمع السرية، وتحقيق مجتمع الديمقراطية الإدارية، وذلك بإتاحة المعلومات للجميع، وطرحها للحوار المجتمعي[1]؛ فالشفافية أصبحت اليوم مسألة ضرورية، بوصفها أحد المقومات الأساسية للحكم الرشيد، والاتجاهات الحديثة في الإدارة تنظر إلى السرية في أعمال سلطات الدولة، وخصوصًا السلطة التنفيذية على أنها استثناء محدود وموقوت، وقابل للانتقاص يومًا بعد يوم لصالح الشفافية[2]؛ وكأن هناك منافسة بين مبدأ سرية المعلومات؛ الذي صاحب الدول على اختلاف مراحلها، ومبدأ الشفافية الإدارية؛ الذي اتسع مجال تطبيقه، بعد صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31/ 10/ 2003، وتسابق دول العالم على التصديق عليها[3].

- **المطلب الأول** : الأنظمة السياسية وعلاقة الشفافية الإدارية بالسر الوظيفي.
- **المطلب الثاني** : العلاقة بين السر الوظيفي والشفافية الإدارية المقرر بتشريعات عامة.
- **المطلب الثالث** : العلاقة بين السر الوظيفي والشفافية الإدارية المقرر بتشريعات خاصة.

---

(1) راجع:
Bruno Daugeron: La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept Dans Revue française d'administration publique 2011/1-2 (n° 137-138) ‹p. 21 à 3; **Lemasurier J.Vers**: une démocratie administrative: Du refus d´informer au droit d´être informé ‹RDP ‹1980 ‹P.1255.

(2) اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص53.

(3) فهيمة بن لكحل، كهينة ايت عمرواي، مرجع سابق، ص20.

المطلب الأول

الأنظمة السياسية وعلاقة الشفافية الإدارية بالسر الوظيفي

تحتوي حرية الرأي والتعبير ضمنيًا؛ على حق متلقي هذه الأفكار والآراء، والمعلومات في وجود سبل، ومنافذ تتدفق من خلالها، بعيدًا عن التدخل من قبل الحكومة، أو غيرها من الأفراد، فحرية التعبير لا تقتصر فقط على حرية الأفراد في التعبير عن آرائهم، وإنما تشمل أيضًا حق تلقي الآخرين لهذه الآراء المُعبر عنها في حرية[1]؛ والمشكلة الحقيقية التي تواجه مكافحة الفساد، أن أكثر المجالات التي يتم فرض قيود عليها، هو مجال المعلومات، فلا شك أن التوفيق بين حماية أسرار الوظيفة، وحرية تداول المعلومات الإدارية مطلبان متناقضان غالبًا[2]؛ حيث تختلف في مدى إضفاء السرية على الأعمال الإدارية، ومنع كشفها وإعلانها للعامة؛ علي حسب التقدم الحضاري؛ وتنقسم حكومات دول العالم في درجة اخفائها أو اظهارها لحقيقة المعلومات المتعلقة بنشاطها، وإعلانها للمواطنين، إلى ثلاثة أقسام من الحكومات[3]:

---

(1) احمد عزت واخرين: حرية تداول المعلومات " دراسة مقارنة" مؤسسة حرية الرأي والتعبير afte، ط.3، 2014، ص8. والتقرير منشور على شبكة الإنترنت على الموقع الإلكتروني: https://afteegypt.org/

(2) مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص190.

(3) راجع قريب من ذلك: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص55، ما بعدها.
وكلمة حكومة بصفة عامة هي السلطة الحاكمة أو مجموع السلطات العامة، فهي تعنى في أوسع معانيها: السلطة في جماعة سياسية معينة، وهي تعنى بذلك النظام السياسي بأكمله؛ وقد تعنى معنى أكثر ضيقًا من الأول: عندما تستعمل للدلالة على مجموع الهيئات الحاكمة أي السلطات الثلاثة المعروفة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية؛ وقد يقصد بها معنى أكثر ضيقًا من ذلك: فيقصد بها السلطة التنفيذية وحدها، والسبب في انفراد السلطة التنفيذية بهذه التسمية أنها الأكبر حجمًا، والأكثر امتدادًا، والأكثر حضورًا في حياة الناس، وباعتبارها المسيرة والمهيمنة على المرافق العمومية؛ وقد تعنى في مدلول أضيق مما سبق الوزارة، وهو ما يعبر عنه بمسئولية الحكومة أمام البرلمان؛ وأخيرًا يقصد بها نوع=

الفرع الأول

الحكومة المغلقة

تمثل الحكومة المغلقة الغالبية الساحقة من حكومات الدول المتخلفة، حيث يختفي الجانب الأكبر من المعلومات، وراء جدران قائمة على الكتمان، وما ينشر منها يظهر على هيئة بيانات خاوية من أي حق، ولا يعرف الناس من المعلومات؛ إلا ما تريد لهم الحكومة أن يعرفوها، وفي البلاد الشيوعية تبلغ السرية ذروتها فتحجب الحقائق عن عامة الشعب، ويصل الأمر إلى حد إعداد نوعين من الإحصائيات، نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلي، ويُنشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة[1].

ومن الجدير بالذكر أن منهج سرية نشاط الإدارة؛ أو ما يسمى بالسر التقديري للإدارة، والذي تنتهجه هذه الدول، والذي يقصد به إعطاء الإدارة حرية تقدير مطلقة، في عدم الكشف عن المعلومات، أو المستندات الإدارية التي تعكس مجريات نشاط الإدارة، بمعنى أنها لا تملك فقط الامتناع عن افشاء تلك المعلومات أو الكشف عن تلك المستندات لأسباب مشروعة فقط كحماية الأمن القومي، أو المحافظة على حرمة الحياة الخاصة للأفراد، أو ما إلى ذلك؛ ولكنها تستطيع الاستناد على ذلك لمجرد الوقاية من احتمال النقد العام، ودرء مسئوليتها أمام المواطنين[2]؛ وهذا النوع من الحكومات لا تخضع للقانون، وتكون إرادتها هي القانون الأعلى، ولا تتقيد في تصرفاتها وأعمالها إلا حسب ما تراه هي، فلا تعترف هذه الحكومات بوجود أي قيد عليها، ولا التزام على ارادتها، حتى فيما يتعلق

= معين من نشاطات السلطة التنفيذية، المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، في مقابل الأعمال الإدارية اليومية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، راجع: محمد سعيد حسين امين: دراسة وجيزة في النظم السياسية، د. ن، د. ت، مصر، ص165، 166.

(1) انظر:
Roland Drago ،Cours de science administrative : Rédigé d'après les notes ،1968-1969 ،p.43 .

(2) اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص53.

بالحقوق والحريات العامة، والفردية التي يمكنها إهدارها في أي لحظة إذا رأت ذلك، وهي دائمًا لا تسعي إلى تحقيق صالحها الشخصي، والذي يتمثل في الامتيازات المادية والمعنوية لأعضائها، وتقديمه على الصالح العام الذي يخضع لأهوائها وأغراضها الخاصة[1].

والأمثلة علي ما تفعله هذه الحكومات المغلقة كثيرة؛ فهناك سرية مقبولة من هذه الحكومات تتمثل فيما يمكن أن تقوم به السلطة السياسية في دولة ما بتقرير، القيام بحرب لتحرير أرض الدولة المحتلة في تاريخ معين، وتتولي السلطة الإدارية بالدولة إخفاء إجراءات الاستعدادات اللازمة لتنفيذ هذا القرار في ميعاده المحدد، فهذه سرية مقبولة تتفق والصالح العام؛ كما أن هناك سرية غير مقبولة، وهي التي تستخدم في التستر على الأعمال غير المشروعة أو غير المناسبة، مثل أن تقرر السلطة السياسية القضاء علي حزب أو اتجاه سياسي داخل الدولة، وبالطبع لن تعلن عن ذلك لمخالفته لمبادئ الديمقراطية والدستور، ثم توكل أمر تنفيذ ذلك للسلطة الإدارية التي تقوم بتنفيذه بقرارات تفصيلية غير معلنة، وأعمال مادية خفية تتوصل عن طريقها إلي القضاء علي هذا الحزب أو ذلك الاتجاه باعتقال أو اغتيال رجاله، والاستيلاء علي معداته وأمواله، وبالطبع هناك العديد من الأعمال؛ التي ضربت عليها الحكومة المصرية بابًا من السرية، لتغطية سياساتها الفاشلة منها علي سبيل المثال: سرية خسائر الحكومة المصرية في حرب اليمن التي مات فيها الآلاف، وانفق فيها الملايين من الدولارات، وأخفيت فيها الحقائق فلم تظهر؛ إلا بعد وفاة عبد الناصر، وإخفاء احتلال شرم الشيخ من قبل اسرائيل بعد العدوان الثلاثي عام 1956 علي الشعب المصري؛ بالرغم من أهمية هذا الموضوع للمواطنين، وحجب الحكومة المصرية للقيمة الحقيقية للديون المستحقة علي الدولة للدول الأجنبية، بحجة الا ينتاب الناس شعور باليأس، أو يكثروا من نقد السياسة التي أدت إلي تضخم هذه الديون مع قلة الاستفادة منها، أو المقدرة علي سدادها ،

(1) ربيع انور فتح الباب: النظم السياسية، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، مصر، 1999، ص225.

وكانت هذه الديون في معظمها ثمن للأسلحة السوفيتية التي حطمها العدو الإسرائيلي عام 1967[1].

وهو ما أيده تقرير صادر عن البرلمان الأوربي حول الشفافية الإدارية، والسر الوظيفي الأمني، الذي أثبت أن هناك سلسلة من حالات التجسس البارزة؛ تمت ضد عدد من العلماء، والصحفيين، والمحامين، واسرهم تقوم بها الحكومة في الاتحاد الروسي، انتهت إلى محاكمتهم بتهم انتهاك اسرار الدولة؛ أو التخابر مع دول أجنبية، والتي انتهت جميعها إلى تقرير عقوبات قاسية عليهم نتيجة تحدثهم عن الحقوق، والحريات من وجهة النظر العلمية، والقانونية؛ وهو ما عده التقرير من أكبر العقبات أمام التطور الصحي للمجتمع المدني في هذا البلد؛ وأوصي التقرير الاتحاد الروسي، بأن لا يتخذ المصلحة المشروعة للدولة في حماية اسراره ،ذريعة لتقييد حرية التعبير وتداول المعلومات، والتعاون العلمي الدولي، وعمل المحامين، وغيرهم من المدافعين عن حقوق الانسان؛ لما يعتمد عليه التقدم العلمي بشكل أساسي من التدفق الحر للمعلومات بين العلماء، والذين يجب أن يكونوا قادرين على التعاون دوليًا، والمشاركة في العملية العلمية، دون خوف من المقاضاة؛ ويجب أن يكون المحامون، وغيرهم من المدافعين عن حقوق الإنسان قادرين على أداء دورهم، الذي لا غنى عنه في إثبات الحقيقة، فضح الفساد، ومحاسبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان، وغير ذلك من إساءة استخدام السلطة بحرية، دون التهديد بالملاحقة الجنائية؛ ؛ وهو أقر واعترف به برلمان الاتحاد الروسي في جلسته المنعقدة في 2006/6/30 ؛ من عدم ملاءمة التشريعات القائمة بشأن سرية الدولة، مع التطور الحادث في الدول من إقرار مبدأ الشفافية الإدارية[2].

---

(1) انظر في تفاصيل ذلك: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص97، 98.

(2) انظر: تقرير السيد: كريستوس بورجوريديس، مقرر لجنة الشئون القانونية، وحقوق الإنسان، تحت عنوان: قضايا المحاكمة العادلة في القضايا الجنائية المتعلقة بالتجسس أو إفشاء أسرار الدولة، الوثيقة 11031، والمقدم للبرلمان الأوربي، 25/ 2006/9.
Report: Mr .Christos Pourgourides, Cyprus, Group of the European=

الفرع الثاني

الحكومات شبة المفتوحة

هي الحكومات التي تقوم بإتاحة المعلومات بعد عرضها على الحكام، وكبار المسئولين ليحددوا القرارات المتعلقة بسرية موضوع البيانات التي يمكن تداولها، ويمثلها في ذلك الاتجاه الحكومة الأمريكية التي تعمل علي نشر المعلومات، بطريقة تبعث على التفاؤل، والأمل العريض بالنسبة للمواطنين؛ وتحجب المعلومات التي تدعوا للتشاؤم؛ بالرغم من وجود محاولات عديدة في الولايات المتحدة لتغيير هذه السياسة، بإتاحة كافة المعلومات للمواطنين أيا كان مردودها وأثرها عليهم؛ والذي أكده توجيه الرئيس الأمريكي: باراك أوباما رئيس الولايات المتحدة الأمريكية- لرؤساء الإدارات والوكالات التنفيذية بحكومته – والذي جاء به أن: حكومته ملتزمة بخلق مستوى غير مسبوق من الانفتاح الحكومي، على الجمهور لضمان ثقته، وذلك من خلال الشفافية والمشاركة العامة، والتعاون، والانفتاح تعزيزًا للديمقراطية، ورفعًا لكفاءة وفعالية الحكومة، فشفافية الحكومة تعزز المساءلة، وتوفر المعلومات للمواطنين حول ما تقوم به حكومتهم، ونظرًا لأن المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة الاتحادية هي ثروة وطنية، فحكومته؛ ملتزمة بأن تتخذ الإجراءات المناسبة، بما يتفق مع القانون والسياسة، في الكشف عن المعلومات – فمشاركة الجمهور للحكومة يعزز فعالية الحكومة ويحسن نوعية قراراته، كما تتوزع المعرفة على نطاق واسع في المجتمع، فعلي الإدارات التنفيذية، والوكالات الحكومية، أن تقدم للمواطنين الأميركيين، فرص المشاركة في صنع السياسات، والقرارات الحكومية، والاستفادة من هذه المشاركة، وعليها أيضا البحث في سبل زيادة فرص المشاركة بين المواطنين والحكومة، وكيفية تحسينها

= People's Part, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets, Doc. 11031, 25 September 2006. Available at : https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1.

– وأنه الزم المسئولين عن الميزانية بالدولة، والرئيس التنفيذي لتكنولوجيا المعلومات، والمسئولين عن الإدارات المختلفة، بضرورة تنفيذ توصيته هذه، خلال 120 يوم من تاريخ نشرها في السجل الفدرالي[1].

(1) أنظر: نص التوجيه تحت عنوان:

Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies‹SUBJECT: Transparency and Open Government.

أنظر: في نص توجيه الرئيس الأمريكي: باراك أوباما رئيس الولايات المتحدة الأمريكية– لرؤساء الإدارات والوكالات التنفيذية بحكومته باللغة الإنجليزية:

Transparency and Open Government :Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies ,SUBJECT : Transparency and Open Government

My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.

Government should be transparent. Transparency promotes accountability and provides information for citizens about what their Government is doing. Information maintained by the Federal Government is a national asset. My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can readily find and use. Executive departments and agencies should harness new technologies to put information about their operations and decisions online and readily available to the public. Executive departments and agencies should also solicit public feedback to identify information of greatest use to the public.

Government should be participatory. Public engagement enhances the Government's effectiveness and improves the quality of its decisions. Knowledge is widely dispersed in society, and public officials benefit from having access to that dispersed knowledge. Executive departments and agencies should offer Americans increased opportunities to participate in policymaking and to provide their Government with the benefits of their collective expertise and information. Executive departments and agencies should also solicit public input on how we can increase and improve opportunities for public participation in Government. =

وبالرغم من أن هذه الدول تنتهج جانب كبير من الشفافية الإدارية؛ إلا أنها تختلط فيها السرية المستخدمة لحماية الأمن الوطني، بالسرية المستخدمة لتعزيز النفوذ السياسي، والبيروقراطي، مما يؤدي إلي نمو السرية علي نحو يصبح معه نظام حماية السرية، بدافع الأمن الوطني أكثر تعقيداً، مما يسمح بفرصة تسريب المعلومات السرية بصورة غير ظاهرة، فتصبح المعلومات السرية فعلاً عرضة للتسريب بمعرفة القيادات العليا، بهدف تحقيق مصالحهم الشخصية، وهذا الأمر يشجع علي عدم احترام نظام تصنيف المعلومات السرية، كما أنه يقوض مصداقية سياسية تصنيف المعلومات، وغيرها من القيود المفروضة علي الحق في الوصول إلي

= **Government should be collaborative.** Collaboration actively engages Americans in the work of their Government. Executive departments and agencies should use innovative tools, methods, and systems to cooperateamong themselves, across all levels of Government, and with nonprofit organizations, businesses, and individuals in the private sector. Executive departments and agencies should solicit public feedback to assess and improve their level of collaboration and to identify new opportunities for cooperation. I direct the Chief Technology Officer, in coordination with the Director of the Office of Management and Budget (OMB) and the Administrator of General Services, to coordinate the development by appropriate executive departments and agencies, within 120 days, of recommendations for an Open Government Directive, to be issued by the Director of OMB, that instructs executive departments and agencies to take specific actions implementing the principles set forth in this memorandum. The independent agencies should comply with the Open Government Directive. This memorandum is not intended to, and does not, create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity by a party against the United States, its departments, agencies, or entities, its officers, employees, or agents, or any other person. This memorandum shall be published in the Federal Register. BARACK OBAMA

التقرير متاح على موقع البيت الأبيض على شبكة الإنترنت:

https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

المعلومات، وبالتالي عدم القدرة علي التمييز بين السرية المفروضة لحماية الأمن الوطني، والسرية غير الضرورية التي ليس لها مبرر[1].

وهو ما المح له تقرير البرلمان الأوربي؛ من أن التشريعات المتعلقة بالسرية الرسمية في العديد من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا غامضة نوعًا ما، أو أنها ذات نطاق واسع في فرضها للسرية، مما يُمكن من تفسيرها تفسيرًا واسعًا، بحيث يغطي مجموعة واسعة من الأنشطة المشروعة للصحفيين، أو العلماء، أو المحامين، أو المدافعين الآخرين عن حقوق الإنسان، وجعلها مجرمة، فبعض الحكومات مثل إدارة الولايات المتحدة، والسلطات الألمانية، والسويسرية، والإيطالية هددت مؤخرًا، بل اتخذت إجراءات مقاضاة محررين، وإعلاميين، وصحفيين وأشخاص من "المبلغين عن المخالفات"، لخرقهم المزعوم للسرية الرسمية؛ ولا سيما في سياق التقارير الأخيرة، حول أنشطة وكالة المخابرات المركزية غير القانونية، وفضائح الخدمة السرية الأخرى؛ وأوصي التقرير جميع البلدان المعنية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إلى إيجاد توازن مناسب بين مصلحة الدولة في الحفاظ على السرية الرسمية من جهة، وحرية التعبير، والتدفق الحر للمعلومات، في ضوء اهتمام المجتمعات الآن؛ بفضح إساءة استخدام السلطة من ناحية أخرى[2].

---

(1) انظر: في ذلك تقرير لجنة الحماية والحد من السرية في أمريكا في تقريرها الصادر سنة 1997:

Report of the Commission on Protecting and Reducing Government printing office ‹Washington ‹1997 ‹p8 ‹9.available at: http://www.biblioteapleyades.net.

(2) انظر: تقرير السيد: كريستوس بورجوريديس، مقرر لجنة الشئون القانونية، وحقوق الإنسان، تحت عنوان: قضايا المحاكمة العادلة في القضايا الجنائية المتعلقة بالتجسس أو إفشاء أسرار الدولة، الوثيقة 11031، والمقدم للبرلمان الأوربي، 25/ 9/ 2006.

Report: Mr .Christos Pourgourides, Cyprus, Group of the European People's Part, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets, Doc. 11031, 25 September 2006. Available at : https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1.

المعلومات، وبالتالي عدم القدرة علي التمييز بين السرية المفروضة لحماية الأمن الوطني، والسرية غير الضرورية التي ليس لها مبرر[1].

وهو ما المح له تقرير البرلمان الأوربي؛ من أن التشريعات المتعلقة بالسرية الرسمية في العديد من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا غامضة نوعًا ما، أو أنها ذات نطاق واسع في فرضها للسرية، مما يُمكن من تفسيرها تفسيرًا واسعًا، بحيث يغطي مجموعة واسعة من الأنشطة المشروعة للصحفيين، أو العلماء، أو المحامين، أو المدافعين الآخرين عن حقوق الإنسان، وجعلها مجرمة، فبعض الحكومات مثل إدارة الولايات المتحدة، والسلطات الألمانية، والسويسرية، والإيطالية هددت مؤخرًا، بل اتخذت إجراءات مقاضاة محررين، وإعلاميين، وصحفيين وأشخاص من "المبلغين عن المخالفات"، لخرقهم المزعوم للسرية الرسمية؛ ولا سيما في سياق التقارير الأخيرة، حول أنشطة وكالة المخابرات المركزية غير القانونية، وفضائح الخدمة السرية الأخرى؛ وأوصي التقرير جميع البلدان المعنية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إلى إيجاد توازن مناسب بين مصلحة الدولة في الحفاظ على السرية الرسمية من جهة، وحرية التعبير، والتدفق الحر للمعلومات، في ضوء اهتمام المجتمعات الأن؛ بفضح إساءة استخدام السلطة من ناحية أخرى[2].

---

(1) انظر: في ذلك تقرير لجنة الحماية والحد من السرية في أمريكا في تقريرها الصادر سنة 1997:

Report of the Commission on Protecting and Reducing Government printing office ،Washington ،1997 ،p8 ،9.available at: http://www.biblioteapleyades.net.

(2) انظر: تقرير السيد: كريستوس بورجوريديس، مقرر لجنة الشئون القانونية، وحقوق الإنسان، تحت عنوان: قضايا المحاكمة العادلة في القضايا الجنائية المتعلقة بالتجسس أو إفشاء أسرار الدولة، الوثيقة 11031، والمقدم للبرلمان الأوربي، 25/ 9/ 2006.

Report: Mr .Christos Pourgourides, Cyprus, Group of the European People's Part, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets, Doc. 11031, 25 September 2006. Available at : https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1.

الفرع الثالث

الحكومات المفتوحة

هي دول تسعى بقدر الإمكان لإنهاء مجتمع السرية، وتحقيق مجتمع الديمقراطية الإدارية، وذلك بإتاحة المعلومات للجميع، وطرحها للحوار المجتمعي[1]، وهو ما سيجعلنا نحاول القاء الضوء عليها بشكل تفصيلي لكونها النموذج الأمثل الذي يجب أن تكون عليه الحكومات.

أولاً: مفهوم الحكومة المفتوحة:

مصطلح الحكومة المنفتحة هو مصطلح واسع يدل على عدد من الآليات والمبادرات، وتعرف الحكومة المفتوحة بأنها: "الالتزام بمبدأ الشفافية في الإجراءات الحكومية، وسهولة الحصول على المعلومة، وقدرة الحكومة على الاستجابة للأفكار الجديدة، والمطالب والاحتياجات"[2]، وتعرف بأنها: "مصطلح عام يستخدم لإعطاء مزيد من الشفافية، والوصول إليها، حيث تتدفق المعلومات بحرية من وإلى السلطات العامة، ومشاركة المواطنين في عمليات وضع السياسات العامة، والقدرة على مساءلة الهيئات المنتخبة، المسئولين عن أفعالهم، وتحملهم للمسئولية عن حالات الإهمال، وسوء الإدارة، والفساد"[3].

---

(1) راجع:

Lemasurier J.Vers :une démocratie administrative: Du refus d´informer au droit d´être informé ،RDP ،1980 ،op.cit،P.1255; **Bruno Daugeron**: La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept Dans Revue française d'administration publique 2011/1-2 (n° 137-138)،op.cit ،p. 21 à 3

(2) راجع تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للحكومة المنفتحة:

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) :Open Government: Beyond Static Measures, 2009. available at: http://www.oecd.org/dataoecd/31/53/46560184.pdf

(3) راجع تقرير لجنة الحكومة عن الحكومة المفتوحة المقدم للمجلس الأوربي 4 أبريل 2017، CG/GOV05(2017)02: =.

ثانيًا: مقياس الحكومة المفتوحة:

تعرف الحكومة المفتوحة بمدى افصاحها، ونشرها المعلومات، وحجمها، والوسائل والطريقة التي تنشر بها المعلومات فيما إذا كانت الكترونيًا أو غير ذلك، ومدى استجابة الحكومة لطلب المعلومات غير المنشورة سواء من المواطنين، أو من وسائل الإعلام وغيرها– ويقاس مدى التزام الدول بالإفصاح، ونشر المعلومات، وتسهيل الوصول إليها بإصدار القوانين المتعلقة بالإفصاح، ونشر المعلومات – هذه العوامل تحدد مدى اهتمام الحكومة بالانفتاح علي مواطنيها، ومشاركتهم كافة المعلومات التي تتعلق بشئونهم، وحياتهم لتبرهن الدولة أنها تعمل لمصلحة مواطنيها، فأي حكومة تريد أن تكسب ثقة مواطنيها؛ عليها أن تثبت ذلك من خلال نشرها كل ما يمكن نشره عن قراراتها، ومشاريعها، وميزانياتها، ومواردها، ونتائج سياساتها، وأعمالها، وتوقعاتها المستقبلية – والأسباب التي بنت عليها قراراتها، وبالتالي تأثير، وعواقب تلك القرارات ؛خاصة ما يتعلق بالشئون الحياتية، والمعيشية، والتنموية للمواطنين، وتعد أغلب حكومات دول الاتجاه الأوربي من هذه الحكومات حيث تقوم بنشر المعلومات بصراحة، وموضوعية، وشرف؛ رغم ما قد تتضمنه من مصاعب، أو مشاكل، أو اخبار غير سارة[1]؛ فهذه الحكومات تعتمد في رسم سياستها، على أفكار المواطنين، وتجاربهم، ومهاراتهم، ومعارفهم، مع تعزيز التعاون الحر، والمفتوح بين الحكومة، على مختلف المستويات، وقطاعات المجتمع كافة، وصولًا لبناء مؤسسات قوية، قطاع عام شفاف خاضع للمساءلة،

= **Andreas GALSTER:** Un gouvernement ouvert, Schéma de rapport, Commission de la gouvernance, 4 avril 2017, CG/GOV05(2017)02, p.3-4. Available at: https://rm.coe.int/168070b137.
Andreas GALSTER: Transparence et gouvernement ouvert Exposé des motifs, documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe, Éthique publique, Transparence et, gouvernement ouvert, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, décembre 2018,p.7est. Available at:https://rm.coe.int/booklet-a6-transparence-coll-ethique-publique-fr/1680907905.

(1) عبد الله بن سعد الغامدي، مرجع سابق، ص16، 17.

قادر على خدمة المواطنين بنجاح، يعتمد على تدفق المعارف، والمعلومات تدفقًا ثنائيًا[1]؛ ويطلق على هذه الحكومات، والمجتمعات التي تقوم عليها، مصطلح مجتمعات المعرفة، وهو المجتمع الذي يقوم على نشر المعرفة، وانتاجها، وتوظيفها في جميع مجالات النشاط المجتمعي، الاقتصادي، والاجتماعي، والمدني، والسياسي، والحياة الخاصة، وصولا لترقية الحالة الإنسانية باطراد، وإلى إقامة التنمية الإنسانية[2].

ثالثًا: العقبات التي تواجه الحكومة المفتوحة:

هناك عدد من العقبات والمثالب؛ التي يمكن أن تواجه هذا النوع من الحكومات، طبقًا لما ساقه المتخوفين من تطبيقها، والتي منها:

1- عدم وصول الكثير من أفراد الشعب إلى درجة النضج، والإدراك السليم بصورة كافية لاستيعاب المسائل العامة الفنية والمعقدة، وبالتالي لا يمكنهم المساهمة في وضع الحلول اللازمة لها، ولا حتى مناقشة ما تضعه الهيئات المتخصصة لها من حلول؛ بل وتعطيل عمل هذه الهيئات نتيجة دخولهم في مناقشة مع مواطنين غير كفيء للمناقشة.

2- قد تؤدى هذه الشفافية الإدارية من قبل الحكومات المفتوحة، إلى نشوء المشاحنات داخل المجتمع، والانقسامات، بسبب تعصب كل فريق لرأيه.

3- هناك من الأمور العامة التي تتسم بالسرية التامة، ولا يجوز اطلاع المواطنين عليها، لما قد يعرض الدولة لمخاطر لا تأمن عقباها.

---

(1) انظر:

ESCWA (2018). Arab governance report: Open government in the Arab region, p.p15.16. Available at:https://www.unescwa.org/publications/arab-governance-report-2018.

(2) عبد الكريم عاشور: دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري – قسنطينة، الجزائر، 2010، ص33.

4- الشفافية الإدارية لا تصلح في فترات الأزمات، والأوقات العصيبة، التي تحتاج لتدخل سريع دون مناقشات، ومداولات حماية للدولة[1].

5- الحكومات المفتوحة تتأثر فيها السيادة بمفهومها المستقر، حيث لا تكون فيه الدولة هي الفاعل الوحيد بل يوجد مجموعة فواعل أخري كالقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والتي تتأثر بسياسات خارج حدود الوطن[2].

وبالرغم مما لهذه الحُجج من وجاهه، وقد يؤيدها التطبيق العملي في بعض الدول؛ إلا أنه – من وجهة نظرنا- يعتبر نجاح الحكومات المفتوحة في إدارة شئونها، وتطوير مجتمعاتها، أكبر دليل علي كونها هي النموذج المثالي الذي يجب أن يحتذي به؛ وأن المثالب السابقة ما هي إلا أثر من أثارها التي لا ينتفي معها أن أثرها ومنافع تطبيقها، أكبر بكثير من عدم اتباع نهجها؛ فالحكومات المفتوحة الآن اصبحت منارة الحكومات، والكل يسعى لتطبيق أفكارها، ومبادئها؛ فهذه الحكومات في جانب من جوانبه، طبقًا لتقرير البرلمان الأوربي، تكون فيها المحاكمات المتعلقة بانتهاك سرية الدولة نادرة للغاية، وتنتهي عمومًا إلى عقوبات خفيفة، إن وجدت[3].

---

(1) انظر قريب من ذلك: محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري دراسة مقارنة، د. ت، د. ن، مصر، ص335، وما بعدها، محمد سعيد حسين امين، مرجع سابق، ص183، وما بعدها.

(2) جراية الصادق: الحكم الراشد واشكالية السيادة، جامعة الشهيد لحمة لخضر بالوادي، الجزائر، المجلد (9)، العدد (2)، يونيو 2018، ص165.

(3) أنظر: تقرير السيد: كريستوس بورجوريديس، مقرر لجنة الشئون القانونية، وحقوق الإنسان، تحت عنوان: قضايا المحاكمة العادلة في القضايا الجنائية المتعلقة بالتجسس أو إفشاء أسرار الدولة، الوثيقة 11031، والمقدم للبرلمان الأوربي، 25/ 9/ 2006.

Report: Mr .**Christos Pourgourides**, Cyprus, Group of the European People's Part, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets, Doc. 11031, 25 September 2006. Available at :
https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1

رابعًا: التجارب الدولية في التحول للحكومة المنفتحة:

هناك عدد من التجارب الدولية التي قادتها، وبادرت بها عدد من دول العالم للتحول لشكل الحكومة المنفتحة من هذه التجارب الآتي[1]:

1- **الولايات المتحدة:** تبنت مبادرة تحمل شعار (حكومة منفتحة)، وتتمثل أهم أهداف المبادرة في تحقيق مزيد من مشاركة المواطنين لتعزيز فعالية الحكم، زيادة الشفافية الحكومية، وتعزيز مبادئ المساءلة، والمحاسبة، وتوفير مجال على شبكة الانترنت يتيح للمواطنين تبادل الأفكار، وتقييمها بشأن جعل المعلومات الحكومية سهل المنال، واطلقت الحكومة الأمريكية عدد من المشاريع لتفعيل الحكومة المنفتحة، منها الوكالة الفيدرالية للحصول على المعلومات، وهى عبارة عن منتدى فيدرالي مشترك بين الوكالات، يهدف إلى تحسين إدارة تكنولوجيا المعلومات؛ وموقع البيانات الحكومي (Data.gov)، وهى عبارة عن مستودع شامل يتضمن بيانات يتم الحصول عليها من مختلف المؤسسات الحكومية، والفيدرالية الخاص بالرعاية الصحية، والبيئية، والحكومية، وغيرها من المعلومات مما يتيح للمواطنين الحصول على البيانات الخام، وتحويلها بطرق وأساليب مبتكرة إلى معلومات تفيد صياغة السياسات؛ واطلقت وكالة حماية البيئة، ومكتب الإدارة، والميزانية، كجزء من مبادرة الحكومة المنفتحة موقع (Reulation.ns.gov)، وهو موقع على شبكة الانترنت لاستقبال مساهمات المواطنين، حول أفضل السبل لتحقيق المشاركة العامة، في وضع قواعد الحكومة الفيدرالية[2].

---

(1) أنظر: التقرير الشهري: الصادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، التابع لمجلس الوزراء المصري، السنة الخامسة، العدد (56)، اغسطس 2011، والمعنون بعنوان: "الحكومة المنفتحة مفهوم جديد نحو الحكم الرشيد"، متاح على الموقع الإلكتروني: www.Iasc.gov.eg.

(2) أنظر: The White House: Open Government Initiative, available at: http://www.whitehouse.gov.open.

2- **المملكة المتحدة:** تبنت مبادرة تحت شعار" حكومة أكثر ذكاء"، والتي وضعوا لها مفهومًا بأنها: " الحكومة التي تعطى المواطنين الأدوات التي تمكنهم من تطويع الخدمات العامة وفقًا لرغباتهم، وجعل الحكومة في موقع يمكن المواطنين من محاسبتها"؛ وتتمثل أهم أهداف المبادرة في: تقدم خدمات حكومية ذات جودة عالية، وبتكلفة أقل، مع توفير البيانات المتعلقة بالحكومة، وادائها لكافة المواطنين، مما يساعدهم على فهم آلية عمل الحكومة ومشاركتهم في صنع السياسات، الكشف عن آلاف البيانات وجعلها مجانية لإعادة استخدامها؛ وتعتمد هذه المبادرة على ثلاثة مبادئ أساسية هي: اتاحة المعلومات التي تخص الخدمات العامة، وتعزيز مفهوم الكفاءة في الانفاق العام، تعزيز مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار(1).

3- **تجربة كندا:** تبنت مبادرة تحت شعار" **Liberal Government** "، تتمثل أهم أهداف هذه المبادرة في الآتي: توفير البيانات المتعلقة بالحكومة، وادائها، لكافة المواطنين، مما يساهم في فهم آلية عمل الحكومة، ومشاركتها في صنع السياسات، وخلق آلية للحوار المجتمعي، ومشاركة كافة شرائح المجتمع في صياغة السياسات العامة، وحل مشاكل المجتمع؛ وفعلت الحكومة الكندية مفهوم الحكومة المنفتحة من خلال أربعة إجراءات اتخذتها تتمثل في:

أ- **اتاحة البيانات:** من خلال إطلاق ما يسمى ببوابة البيانات المنفتحة" **Open Data Portal**"، وهي بوابة تتيح البيانات، والمعلومات الحكومية، لاستخدامها في أغراض بحثية، وتجارية.

ب- **اتاحة المعلومات:** بطريقة تضمن وصول المواطنين للمعلومات بسهولة، وذلك من خلال التزام الهيئات بإتاحة المعلومات الحكومية من خلال شبكة المعلومات الدولية على الموقع الإلكتروني: **Government – Wide-Reporting**،

---

(1) أنظر:
HM Government (2009),"Putting the frontline first .smarter government" .available at: http://www.humg.gov.uk/media/52788/smarter.government.final.pdf.

واتاحة مزيد عن المعلومات عن القضايا، والاحصائيات الحكومية على الصفحة الإلكترونية: Info source Access to information ACT Bulletims؛ بالإضافة إلى اتاحة مزيد من المعلومات الحكومية في مختلف المجالات الاقتصادية، والعلمية على المواقع الإلكترونية المختلفة.

ت- **الحوار المفتوح:** منح فرصة كبيرة للمواطنين للمشاركة في عملية صنع السياسات الحكومية، وأن تضع الحكومة أراء المواطنين ضمن أولوياتها، وذلك من خلال زيارة المواطنين للموقع الإلكتروني: science.gc.ca.

ث- **علانية الانفاق العام:** اعطاء المواطنين الحق في معرفة مجالات الانفاق الحكومي للمال العام، باعتبارهم دافعي الضرائب، التي تتكون منها ميزانية الدولة[1].

المطلب الثاني

العلاقة بين السر الوظيفي والشفافية الإدارية المقرر بتشريعات عامة

الالتزام بكتمان السر الوظيفي، والمحافظة عليه هو التزام مطلق؛ إلا أن المشرع قرر في بعض الحالات الترخيص استثناءً بإفشائه، وقد يكون في حالات أخرى افشائه واجب قانوني[2]، وفي جميع الحالات؛ لابد أن نفرق بين الحالات التي الزم المشرع الموظف العام المؤتمن فيها بالتبليغ، وافشاء السر الوظيفي؛ والحالات التي أجاز له فيها ذلك؛ ففي **الحالة الأولي**: تكون المقارنة بين الالتزام بالتبليغ،

---

(1) انظر:
The liberal open government Initiative. "open government Canadians", available at:http://www.liberal.ca/files/pdf/lpc.open.gov.pdf;http://www.open.gc.ca/indexena.aap.

(2) زليخة ملياني: السر المهني في أداء الوظيفة العمومية، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016، ص13.

وحفظ السر الوظيفي رغم أنهما في مرتبة واحدة؛ إلا أن المشرع رجح الالتزام بالتبليغ، على الاحتفاظ بالسر الوظيفي؛ بينما في **الحالة الثانية**: تكون المقارنة بين الالتزام بحفظ السر الوظيفي، والترخيص بإفشائه، ويكون فيها الترجيح للالتزام بحفظ السر الوظيفي؛ عن الرخصة بإفشائه[1]؛ كما أنه من المقرر في الفقه الحديث أن الشارع لم ينص على أسباب الإباحة على سبيل الحصر، وإنما نص علي أهمها وأكثرها شيوعًا وتطبيقًا في العمل، وترك للفقه، والقضاء أن يستظهر العلة العامة للإباحة[2].

الفرع الأول

حالات إفشاء السر الوظيفي المقررة للمصلحة العامة

هناك عدد من الحالات؛ أسقط المشرع فيها عن إفشاء السر الوظيفي صفة التجريم؛ لحماية مصلحة أكبر من مصلحة الاحتفاظ بالسر، منها الآتي:

أولاً: التبليغ عن الحالة المدنية "حالة الميلاد، وحالة الوفاة":

قررت التشريعات المختلفة في الدول وجوب التبليغ عن واقعة الميلاد، وواقعة الوفاة، لأهميتهما، في ضبط السجلات الرسمية الخاصة بهما، ولما يترتب على الإبلاغ من اثار قانونية خطيرة، منها الميراث، اثبات النسب مثلًا، ويختلف الأمر في حالة الميلاد عنه في الوفاة، فالموظف العام أو من في حكمه في حالة الميلاد، يبلغ عندما لا يبلغ الأب، أو تكون الأم في حالة صحية لا تستطيع معها القيام بالإبلاغ، في حين أن حالة الوفاة؛ الموظف العام فيها ملزم بالإبلاغ عن الوفاة، واسبابها، إن كانت طبية أم نتيجة فعل إجرامي، فلا يمكن دفن أي إنسان دون تقديم شهادة طبية تثبت الوفاة، واسبابها؛ كما أن التعرف على سبب الوفاة يفيد لو كانت الوفاة بسبب مرض معدى، في اتخاذ اللازم نحو عدم انتشار المرض، كما يفيد

---

(1) ياسر حسن بهنس، مرجع سابق، ص75، 76.

(2) محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص783.

في عمل إحصاءات تساعد على التعرف على مقدار النجاح الحاصل في الوقاية من مرض معين، أو علاجه، واتخاذ ما يلزم من تدابير للتغلب عليه[1].

ثانيًا : الإبلاغ عن الأمراض المعدية :

هناك إلزام على الموظف العام (الطبيب)؛ طبقًا للتشريعات المختلفة، عندما يكتشف مرض مريض بمرض معد، أن يبلغ المريض، وأهله، والأجهزة المسئولة بالدولة عن الأمراض المعدية، لاتخاذ إجراءاتها حتى لا يعم الخطر الدولة، وتفرض التشريعات الإبلاغ حتى، ولوكان المريض هو من أسر، وأفضي للموظف العام (الطبيب) بذلك، ويلتزم الطبيب بالإبلاغ حتى ولو تعارض ذلك مع مصلحة المريض؛ إلا أن الموظف العام؛ يلتزم حتى لا يخضع للمسئولية عن افشاء السر الوظيفي، أن يتأكد من إصابة المريض بذلك المرض المعدي، وأن يقوم بإبلاغ مرضه للجهات الرسمية المختصة، بذلك قانونًا[2].

---

(1) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص 70، وما بعدها.

وهو ما نجده في القانون المصري رقم 130 لسنة 1946 الخاص بالمواليد والوفيات الصادر في 196/9/11 عندما نظم هذا الأمر في نصوص بليغة فتص في المادة الأولى منه على أن:" يجب التبليغ عن المواليد والوفيات وقيدها في الدفاتر المعدة لذلك طبقًا لأحكام هذا القانون وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 25 لسنة 1922 الصادر بوضع نظام الأسرة المالكة"؛ ونص في المادة الثانية منه على أن:" تعد بمكاتب الصحة وبمراكز العمد في البلاد التي ليست بها مكاتب صحة ومكاتب القنصليات المصرية في الخارج دفاتر لقيد المواليد وأخرى لقيد الوفياتويجوز بقرار من وزير الصحة العمومية إنشاء دفاتر مواليد ووفيات خاصة للعزب، والكفور، والنجوع، والقبائل، وينص القرار على تعيين الشخص الذى تكون هذه الدفاتر في عهدته".

(2) نصيره ماديو، مرجع سابق، ص 75، وما بعدها.

حدد القانون المصري رقم 137 لسنة 1958، الأمراض التي تعتبر معدية، وكذا الإجراءات الاحترازية التي يجب اتخاذها حال ظهور مرض معدي، واعتبر القانون المرض المعدي هو كل مرض من الأمراض الآتية:

القسم الأول: الكوليرا – الطاعون – التيفوس – الجدري – الجمرة الخبيثة – الحمى الراجحة – الحمى الصفراء. =

- القسم الثاني: الحمى المخية الشوكية – الحمى التيفودية – الحمى الباراتيفودية بأنواعها – الدفتريا – الحمى المتموجة – السقارة. البستا كوزس – التهاب المادة السنجامية الحاد – التهاب الكبد الوبائي – الالتهاب المخي الحاد – الدرن – الحمى القرمزية – الجذام.
القسم الثالث: التسمم الغذائي الميكروبي – الحصبة الألمانية – السعال الديكي – التكاف الوبائي – الملاريا – التهاب رئوي حاد – (قصبي وشعبي ورئوي) – التيتانوس – الجدري الكاذب – الإنفلونزا – الحمى النفاسية – الدوسنطاريا الباصلية والأميبية – حمى الدنج – الحمرة – الفيلاريا.

وتضمن القانون إجراءات التعامل مع مرضى الأمراض المعدية حيث إذا أصيب شخص، أو اشتبه في إصابته بأحد الأمراض المعدية، وجب الإبلاغ عنه خلال 24 ساعة إلى طبيب الصحة المختص، وفى النواحي التي ليس بها طبيب صحة يكون الإبلاغ للسلطة الإدارية التي يقع في دائرتها محل إقامة المريض؛ أما في أحوال الاشتباه في الإصابة بمرض بالطاعون أو الكوليرا، فيجب الإبلاغ على الوجه المتقدم خلال 12 ساعة.

وحدد القانون المسئولين عن التبليغ عن الإصابات على الترتيب الآتي:

(أ) كل طبيب شاهد الحالة.

(ب) رب أسرة المريض أو من يعوله أو يأويه أو من يقوم على خدمته.

(ج) القائم بإدارة العمل أو المؤسسة أو قائد وسيلة النقل إذا ظهر المرض أو اشتبه فيه أثناء وجود المريض في مكان منها.

(د) العمدة أو الشيخ أو ممثل الجهة الإدارية.

ويجب أن يتضمن الإبلاغ عن المريض ذكر اسمه، ولقبه، وسنه، ومحل إقامته، وعمله على وجه يمكن السلطات الصحية المختصة من الوصول إليه.

وعن كيفية العزل نص القانون على أن يعزل المرضى أو المشتبه في إصابتهم بأحد الأمراض المعدية: يخضع المرضى أو المشتبه في إصابتهم بالمرض لإجراءات العزل، في المكان الذي تخصصه السلطات الصحية المختصة لذلك، فإذا كانت حالة المريض لا تسمح لنقله إلى مكان العزل، جاز للسلطة الصحية المختصة أن تأذن بعزله في منزله، ولها أن تعزل هذا المريض في المحل الذي تخصصه لهذا الغرض متى سمحت حالته الصحية لنقله.

وعن المخالطين فقد نص القانون على أنه: للسلطات الصحية المختصة أن تراقب الأشخاص الذين خالطوا المريض، وذلك خلال المدة التي تقررها، وأن تعزل مخالطي المصابين بالكوليرا، أو الطاعون الرئوي، أو الجمرة الخبيثة الرئوية، في الأماكن التي تخصصها لذلك، ولها عزل المخالطين المصابين بأمراض أخرى إذا امتنعوا عن تنفيذ إجراءات المراقبة على الوجه الذي يحدده".

ثالثًا: الإبلاغ عن الجرائم:

يعد الإبلاغ عن الجرائم في التشريعات المختلفة، واجب يقع على كل مواطن سواء أكان موظفًا عامًا؛ أم مواطنًا عاديًا، من أجل الصالح العام، حتى ولو ترتب على الإبلاغ إفشاءً للسر الوظيفي، بل الإفشاء هنا يعد الزاميًا، وهو ما يعد تطبيق لمبدأ " رجحان المصلحة"، فإذا كان تجريم الإفشاء من أجل حماية مصلحة اجتماعية معينة، فإنه إذا ثبت – في ظروف معينة – أن الإفشاء يحقق مصلحة اجتماعية أكثر أهمية، فإنه يتعين اباحته، ويعنى ذلك أن استخلاص سبب الإباحة؛ يقوم على أساس المقارنة بين المصلحة في كتمان السر الوظيفي، والمصلحة في إفشائه، وترجيح الثانية علي الأولي[1].

رابعًا: الإفشاء المقرر للمصلحة العامة بترخيص القضاء:

يجوز للموظف العام إفشاء السر الوظيفي عند طلب الشهادة أمام القضاء؛ وهو أمر بديهي فعمل الجهاز القضائي يتعلق بتطبيق القانون، وكشف الحقائق مما يتطلب تمكين القائمين عليه من الاطلاع على جميع المعلومات، والوثائق الضرورية لحل النزاع، والوصول إلى حكم عادل[2]؛ ولا يجوز في هذه الحالة اجبار الموظف

---

(1) محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص783.

وهو ما يعد تطبيقًا لما تنص عليه المادة (26) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم 150 لسنة 1950 وتعديلاته والتي تنص على أن:" يجب على كل من علم من الموظفين العموميين او المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنا بغير شكوى او طلب أن يبلغ عنها فورًا النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي".

(2) مريم الحاسي، مرجع سابق، ص172.

وهو ما يعد تطبيقا لما تنص عليه (65) من قانون الإثبات المصري رقم 25 لسنة 1968 وتعديلاته، والتي تنص على أن الأصل منع الموظف العام من الشهادة عما يعلم من معلومات واسرار لم تنشر، والاستثناء هو الشهادة بناء على طلب المحكمة فنصت على أن:" الموظفون والمكلفون بخدمة عامة لا يشهدون ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلى علمهم في أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني، ولم تأذن السلطة المختصة =

العام "الشاهد" علي إفشاء سر من أسرار وظيفته، بشرط أن يطلع المحكمة علي الأسباب التي تدعوه إلي الامتناع عن أداء الشهادة، وللمحكمة القول الفصل في تقدير هذه الأسباب وموجباتها وتقدير، ما إذا كانت المعلومات التي تدور الشهادة حولها تعتبر، أو لا تعتبر من أسرار الوظيفة التي تخضع لحماية القانون[1]؛ كما يمكن أن يكون الإفشاء بناء على حكم قضائي واجب النفاذ[2].

خامسًا: الإفشاء المقرر للمصلحة العامة لصالح الجهات الرقابية:

حالة إذا كان إفشاء السر الوظيفي لجهة تملك قانونًا حق الاطلاع عليه مثل جهات الرقابة الإدارية، والنيابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة العامة[3]، فقد أجمع الفقه على أنه إذا كانت هناك نصوص قانونية خاصة، تلزم

= في إذاعتها ومع ذلك فلهذه السلطة أن تأذن لهم في الشهادة بناء علي طلب المحكمة أو أحد الخصوم".

والذي أكد عليه نص المادة (66) من القانون السابق والتي جاء نصها كالآتي:" لا يجوز لمن علم من المحامين او الوكلاء أو الاطباء أو غيرهم من طريق مهنته أو صنعته بواقعة أو بمعلومات أن يفشيها ولو بعد انتهاء خدمته أو زوال صفته ما لم يكن ذكرها له مقصودًا به ارتكاب جناية أو جنحة، ومع ذلك يجب على الاشخاص المذكورين أن يؤدوا الشهادة على تلك الواقعة أو المعلومات متى طلب منهم ذلك من أسرها إليهم على الا يخل ذلك بأحكام القوانين الخاصة بهم ".

كما أورد المشرع المصري في قانون الإجراءات الجنائية عقابًا عن الامتناع عن أداء الشهادة فنص في المادة (284) منه على أن: "يعاقب الشخص الذي يمتنع عن الأدلاء بشهادته أمام القضاء بالحكم عليه في مواد المخالفات بالحبس مدة لا تزيد علي أسبوع أو بغرامة لا تزيد علي جنيه واحد، وفي مواد الجنح والجنايات بالحبس مدة لا تزيد علي ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد علي ستين جنيها، ولا يحكم بهذه العقوبة طبقًا للفقرة الثانية للمادة 310 من قانون العقوبات علي الأشخاص الملزمين بمقتضي فقرتها الأولي بكتمان الأسرار التي ائتمنوا عليها بسبب صناعتهم".

(1) محمد ماهر، مرجع سابق، ص119.

(2) كمال طلبه المتولي سلامة، مرجع سابق، 135.

(3) مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص101.

الموظف العام بإبلاغ معلومات معينة، تعد من قبيل الأسرار الوظيفية إلى جهات محددة، فالموظف في هذه الحالة يلتزم بالإبلاغ، ولا عقاب عليه في هذه الحالة[1]؛ وحالة إذا نص القانون على إلزام جهة من الجهات بتقديم البيانات إلى الغير، ففي هذه الحالة ترتفع السرية عن المعلومات، ولا يشكل إفشاء الموظف لهذه المعلومات، خروجًا على الالتزام بالسر الوظيفي، لأنه الإفشاء يعد من مقتضيات، ومصلحة العمل الإداري[2]؛ ويشمل ذلك حالة إذا ما صدر أمر من الرئيس المختص بإفشاء السر في الحدود المقررة قانونًا؛ أو إذا ألغي الأمر الذي فرض السرية على الموضوع محل الإفشاء[3].

---

(1) ياسر حسن بهنس، مرجع سابق، ص69.

(2) كمال طلبه المتولي سلامة، مرجع سابق، ص121.

ونجد تطبيقًا واضحًا لهذه الحالة في قانون الضرائب علي الدخل رقم المصري 91 لسنة 2005 والذي نص في المادة (101) منه علي أن:" ولا يعتبر إفشاء للسرية إعطاء بيانات للمتنازل إليه عن المنشأة أو تبادل المعلومات والبيانات بين الجهات الإرادية التابعة للوزارة.." ، وقد برر البعض مسلك المشرع في هذا القانون ومن إقراره لانتهاك مبدأ سرية المعلومات الضريبية للأشخاص بأن الإيرادات الضريبية تتبع رئاسة واحدة وهي وزارة المالية، والغرض من الإفشاء هو تسهيل مهمة موظفي هذه المصالح في تتبع البيانات والمعلومات الخاصة بالمولين وتقدير الضريبة المستحقة عليهم تقديرًا صحيحًا؛ إلا أنه يشترط للاستفادة من هذا النص كسبب من أسباب الإباحة أن يقوم الموظف بإفشاء السرية في الحدود التي تحقق الغرض من الحصول علي البيان أو المعلومة؛ إضافة إلى أنه يمكن أن يقوم الموظف العام بإفشاء السر في حالة الدفاع عن مصالح جهة عمله مستعملًا حق الدفاع الشرعي أمام القضاء فريما ينتقص حق مالي أو تتحمل بحق مالي جهة الإدارة إذا لم تتبري للدفاع عن نفسها أمام القضاء عن طريق تقديم كل ما لديها من بيانات أو معلومات حتى ولو كانت سرية، بشرط أن تكون تلك البيانات المفشى سريتها متعلقة بموضوع النزاع، ياسر حسن بهنس، مرجع سابق، ص89، وما بعدها.

(3) مجدي مدحت النهري: الموظف العام، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص101.

الموظف العام بإبلاغ معلومات معينة، تعد من قبيل الأسرار الوظيفية إلى جهات محددة، فالموظف في هذه الحالة يلتزم بالإبلاغ، ولا عقاب عليه في هذه الحالة[1]؛ وحالة إذا نص القانون على إلزام جهة من الجهات بتقديم البيانات إلى الغير، ففي هذه الحالة ترتفع السرية عن المعلومات، ولا يشكل إفشاء الموظف لهذه المعلومات، خروجًا على الالتزام بالسر الوظيفي، لأنه الإفشاء يعد من مقتضيات، ومصلحة العمل الإداري[2]؛ ويشمل ذلك حالة إذا ما صدر أمر من الرئيس المختص بإفشاء السر في الحدود المقررة قانونًا؛ أو إذا ألغي الأمر الذي فرض السرية على الموضوع محل الإفشاء[3].

---

(1) ياسر حسن بهنس، مرجع سابق، ص69.

(2) كمال طلبه المتولي سلامة، مرجع سابق، ص121.

ونجد تطبيقًا واضحًا لهذه الحالة في قانون الضرائب علي الدخل رقم المصري 91 لسنة 2005 والذي نص في المادة (101) منه علي أن:" ولا يعتبر إفشاء للسرية إعطاء بيانات للمتنازل إليه عن المنشأة أو تبادل المعلومات والبيانات بين الجهات الإرادية التابعة للوزارة.." ، وقد برر البعض مسلك المشرع في هذا القانون ومن إقراره لانتهاك مبدأ سرية المعلومات الضريبية للأشخاص بأن الإيرادات الضريبية تتبع رئاسة واحدة وهي وزارة المالية، والغرض من الإفشاء هو تسهيل مهمة موظفي هذه المصالح في تتبع البيانات والمعلومات الخاصة بالمولين وتقدير الضريبة المستحقة عليهم تقديرًا صحيحًا؛ إلا أنه يشترط للاستفادة من هذا النص كسبب من أسباب الإباحة أن يقوم الموظف بإفشاء السرية في الحدود التي تحقق الغرض من الحصول علي البيان أو المعلومة؛ إضافة إلى أنه يمكن أن يقوم الموظف العام بإفشاء السر في حالة الدفاع عن مصالح جهة عمله مستعملًا حق الدفاع الشرعي أمام القضاء فريما ينتقص حق مالي أو تتحمل بحق مالي جهة الإدارة إذا لم تنبري للدفاع عن نفسها أمام القضاء عن طريق تقديم كل ما لديها من بيانات أو معلومات حتى ولو كانت سرية، بشرط أن تكون تلك البيانات المفشى سريتها متعلقة بموضوع النزاع، ياسر حسن بهنس، مرجع سابق، ص89، وما بعدها.

(3) مجدي مدحت النهري: الموظف العام، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص101.

الفرع الثاني

حالات إفشاء السر الوظيفي المقررة للمصلحة الخاصة

هناك حالات رأي المشرع إمكانية عدم الحفاظ علي السر الوظيفي؛ مقررًا ذلك لمصلحة صاحب السر، أو المؤتمن عليه، فالأصل أن يلتزم الموظف بالحفاظ على الأسرار الوظيفية التي يؤتمن عليها أثناء أدائه لوظيفته؛ إلا انه في بعض الحالات، وحماية لمصلحة خاصة، يمكن له أن يخرج عن هذا الأصل، ويضحي بالسر الوظيفي، ومن هذه الحالات الآتي:

أولاً: إفشاء السر الوظيفي برضاء صاحب السر:

إذا أذن صاحب السر الوظيفي (من تقررت الحماية القانونية لمصلحته)؛ للموظف العام في إفشائه؛ فرضاء صاحب الشأن يحول دون مساءلة الموظف[1]؛ ذلك لأن الموظف هو الأمين علي السر؛ وليس صاحب السر، وصاحب السر وحده هو الذي يملك الاستمرار في إضفاء السرية عليه، أو التوقف عن ذلك؛ فإذا صدر عنه هذا الإذن سقط عنه حرمته، وطالما كان الأمر كذلك، فإن التزام الموظف الأمين علي السر، بالمحافظة على السرية، يسقط برضاء صاحب السر علي إعلانه[2]؛ إلا أنه لكي ينتج رضاء صحاب السر أثره كسبب من أسباب الإباحة، لا بد من صدوره عن صاحب السر نفسه، ولا تقتصر هذه القاعدة علي حالة ما إذا كان صاحب السر هو الذي أودعه، ولكنها تشمل حالة ما إذا أودعه لديه شخص آخر، كما تشمل حالة ما إذا كان الموظف قد علم بالسر الوظيفي عن طريق خبرته الفنية، ولا يشترط أن يكون الرضا كتابيًا، كما لا يشترط أن يكون صريحًا، فيجوز أن يكون ضمنيًا، وفي حالة تعدد أصحاب السر يتعين أن يصدر الرضاء منهم جميعًا، ومن ثم لا عبرة برضاء صدر عن أحدهم أو عن بعضهم، وغنى عن

---

(1) نبيلة عبد الحليم كامل، جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص474.

(2) طارق سرور: شرح قانون العقوبات القسم الخاص جرائم الأشخاص والأموال، دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص642، 643.

البيان أنه يتعين أن تتوافر للرضاء شروط صحته، فيمثل تعبيرًا عن إرادة مميزة حرة، ويجب أن يكون سابقًا علي الإفشاء أو معاصرًا له، والرضاء الذي يعقب الإفشاء لا يعتد به كسبب من أسباب الإباحة ، كما يجوز الرجوع في الرضاء؛ كما ينتقل الحق في الحفاظ على السر الوظيفي إلي ورثة صاحب السر، وبالتالي يجوز لهم الأذن بإفشائه، وفي هذه الحالة – من وجهة نظرنا- لا بد من موافقة جميع الورثة صراحة وكتابة علي الإفشاء[1].

كما اننا – نؤيد – ما يراه البعض من أن إفشاء السر الوظيفي، يعد من المسائل المتعلقة بالنظام العام، فجريمة إفشاء السر الوظيفي، تقع على المجتمع، لا على صاحب السر وحده؛ ومن ثم لا يملك هذا الأخير أن يبيح إفشائه بإعطاء إذن للموظف بذلك؛ كما أن أساس التزام الموظف العام بكتمان السر الوظيفي هو نص القانون، وبالتالي فهو بذلك قاعدة تنظيمية، مقررة للصالح العام، وليس للموظف العام؛ والأمر كذلك أن يتذرع بأن صاحب السر أحله من قيد الكتمان، فالإفشاء يضر بالشخص، والمجتمع، ورضا صاحب السر، وإن كان يمحو الضرر الفردي؛ إلا أن الضرر الاجتماعي يبقى مبررًا لتوقيع العقاب، وليس من حق صاحب السر أن يحل نفسه محل القانون؛ فحتى وإن صدر منه تصريح بالإفشاء يجب على الموظف العام أن يظل ملتزمًا بالكتمان[2]؛ وهو ما نراه في رأى جانب من الفقه يري – بحق – جواز امتناع الموظف عن افشاء السر الوظيفي، بالرغم من رضا صاحب السر، في حالة إذا شك في صدور الرضا من صاحب السر عن إرادة حرة، أو قدر أن واجبه الوظيفي يفرض عليه الكتمان[3].

ثانيًا: الإفشاء في حالة الضرورة:

الأصل أن يلتزم الموظف العام بالحفاظ على الأسرار التي ائتمن عليها أثناء أدائه لوظيفته؛ إلا أنه في بعض الحالات يمكنه الخروج على هذا الأصل، ويضحي بالسر

(1) محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص778، 779.

(2) مريم الحاسي، مرجع سابق، ص150.

(3) محمود نجيب حسنى، مرجع سابق، ص778، 779.

من أجل حماية مصلحة صاحب السر، ويكون ذلك إذا كان هناك سبب قوي يجبره على ذلك، ومن بين هذه الأسباب حالة الضرورة، والتي يكون فيها الموظف بين واجبين، واجبه في كتم السر الوظيفي، وواجب في حماية مصلحة صاحب السر، أو عائلته مما قد يلحقهم من ضرر، من جراء التزامه بالحفاظ علي السر الوظيفي، من الأمثلة علي ذلك اتهام صاحب السر الوظيفي ظلما بارتكابه جريمة معينه، ويكون دليل براءته هو إفشاء السر الوظيفي[1].

ثالثًا : الإفشاء في حالة توجيه الاتهام للموظف المؤتمن على السر :

قد يتعرض المؤتمن على السر في بعض الأحيان لاتهامات من قبل صاحب السر، أو الغير؛ ويكون سبب ذلك إما لخطأ ارتكبه الموظف العام أثناء تأديته لوظيفته، أو يتهم بارتكابه جريمة ما؛ ففي هذه الحالات يجوز للموظف العام وهو يدفع الاتهام نفسه ، مثله مثل أي شخص عادى تعرض لتهمة ما؛ أن يفشي السر الوظيفي المؤتمن عليه؛ وقد تردد الفقه والقضاء في بادئ الأمر في أمر هذه الحالة، ففي بادئ الأمر رفضوا إعطاء الموظف العام ذلك الحق، والزموه بالكتمان، حتى ولو تعرض للخطر، وثبوت التهمة في حقه بسكوته، معلل ذلك في بداية الأمر بأن الالتزام بالسر الوظيفي، يعد التزامًا عليه بسبب الوظيفة العامة، وهو تبعة من تبعات الوظيفة العامة التي ارتضي العمل بها، فليس له التحلل من هذا الالتزام تحت أي ظرف؛ أي أن الفقه والقضاء – من وجهة نظرنا- اتبع في تفسيره لموقفه، أن الوظيفة العامة تتيح لصاحبها مميزات لا تتوافر في أي عمل أخر، وبالتالي عليه تحمل تبعاتها " قاعدة الغرم بالغنم"؛ ثم عدل الفقه والقضاء عن موقفه السابق، فأخذ بحق الموظف العام في سبيل الدفاع عن نفسه أن يكشف السر الوظيفي، مستندًا إلى أن حق الدفاع، من الحقوق الأساسية المقررة للمتهم، التي لا يلغيها أو يحجبها الالتزام بالمحافظة على السر الوظيفي[2].

---

(1) انظر في تفاصيل ذلك: نصيره ماديو، مرجع سابق، ص 116، وما بعدها.

(2) انظر في تفاصيل ذلك: نصيره ماديو، نفس المرجع السابق، ص 122، وما بعدها.

المطلب الثالث

العلاقة بين السر الوظيفي والشفافية الإدارية المقرر بتشريعات خاصة

ترتبط الشفافية الإدارية بتوافر أدوات تضمن الوصول الفعال، والوقتي إلى المعلومات المتعلقة بوظائف الحكومة، وعملها، والمقدرة على الاعتراض، والشكوى، على قرارات وسياسات الحكومة، ومراقبة معايير النزاهة الخاصة بها؛ وتركزت الشفافية الإدارية، على مبدأ اتاحة الوصول إلى المعلومة، في إطار سياسة للشفافية، تواجهه كيفية استخدام المعلومات، وتقترن بتشريعات تفرض نشر المعلومات أو الكشف عنها؛ فلا يتعين أن تكون الحكومة شفافة تجاه الجمهور فحسب، بل يجب أن تكون المؤسسات الحكومية شفافة فيما بينها[1].

أولاً: الاتجاهات التشريعية المنظمة للعلاقة بين الشفافية الإدارية والسر الوظيفي:

لم تجر تشريعات الدول على وتيرة واحدة في تحديد العلاقة بين ما يعد سرًا وظيفيًا؛ وما لا يعد كذلك فيسمح بإعلانه، وافشائه، فهناك ثلاثة اتجاهات تشريعية:

1- **الاتجاه الأول: تشريعات غير محددة لما يعد سرًا وظيفيًا:** تتجه في هذا الاتجاه التشريعات صوب عدم وضع تحديد لما يعد سرًا وظيفيًا، وذلك باعتباره فكرة واسعة تتنوع إلي صور كثيرة، مما لا يجوز معه تقييده بتعريف ضيق؛ وبالتالي تسمح هذه التشريعات بإعاقة تطبيق الشفافية الإدارية، من قبل حكوماتها؛ وفي هذه الدول التي لا يوجد بها مثل هذه التشريعات، فإن إضفاء السرية على واقعة معينة يعتمد على ما جري عليه الناس عادة على اعتباره سرًا (العرف بين الناس)، وتظل للواقعة أو المعلومة هذه الصفة حتى ولو أراد الموظف العام في حالة معينة أن يفشيها للغير، ويعد في هذا الاتجاه تحديد ما إذا كانت

(1) انظر:
ESCWA (2018). Arab governance report: Open government in the Arab region, p.p16.17. Available at:https://www.unescwa.org/publications/arab-governance-report-2018.

الواقعة، أو المعلومة سرًا من عدمه، من المسائل الموضوعية التي يترك أمر تقديرها لمحكمة الموضوع في كل حالة على حدة[1].

2- **الاتجاه الثاني: تشريعات تحدد السر الوظيفي تحديدًا مفتوحًا:** تتجه في هذا الاتجاه التشريعات نحو تقسيم ما يعد سرًا وظيفيًا إلى حقيقي، وحكمي، ثم يترك للسلطة التنفيذية بالدولة أمر إصدار مرسوم، بعد أخذ رأي الخبراء المختصين، وهو بهذا الشكل يكون قابلاً للتعديل، والتكملة، وفقًا لما تظهره التجارب؛ وهو يمثل الاتجاه الذي يتطور تشريعيًا في اتجاه الشفافية الإدارية الكاملة.

3- **الاتجاه الثالث: تشريعات تحدد السر الوظيفي تحديدًا شاملًا:** تتجه في هذا الاتجاه التشريعات نحو وضع تحديدًا شاملًا لما يعد سرًا وظيفيًا، عن طريق سرد كل ما يمكن أن يعتبر كذلك؛ وبالتالي يكون كل ما لا يعد سرًا مسموحًا بإعلانه، في إطار من الشفافية الإدارية، بل وفي هذه التشريعات تعد الدولة ملزمة بإعلانه[2].

ثانيًا: تجارب الدول التشريعية المنظمة للعلاقة بين الشفافية الإدارية والسر الوظيفي:

هناك عدد كبير من دول العالم تبنت، وضع تشريعات خاصة، تنظم حرية تداول المعلومات، والحق في الإفصاح، والحق في الحصول على المعلومة، في مواجهة السر الوظيفي منها الآتي[3]:

(1) ياسر حسين بهنس: الحماية الجنائية للسرية في القانون الضريبي، مركز الدراسات العربية، ط1، مصر، 2015، ص17، 18.

(2) انظر قريب من ذلك: مجدي محب حافظ، مرجع سابق، ص163، وما بعدها.

(3) انظر: في تجارب هذه الدول في إصدارها لقوانين حرية المعلومات بالتفصل كلا من:

توبي مندل: حرية المعلومات مسح قانوني مقارن، ص 43، وما بعدها، بحث منشور على شبكة الإنترنت تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/6/6 على موقع:
https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-legal-framework-unesco-book-arabic-.pdf.
=

1- **الولايات المتحدة الأمريكية: نص قانون حرية تداول المعلومات الصادر في سنة 1966، وتعديلاته، على أن توفر كل هيئة أو جهاز للجمهور المعلومات الآتية، وتنشرها في السجل الفيدرالي: "بيانات عن الطريقة التي يتم بها توجيه، وتحديد وظائف الهيئة أو الجهة، بما في ذلك طبيعة، ومتطلبات كافة الإجراءات الرسمية، وغير الرسمية المتاحة، قواعد الإجراءات، وصف للاستمارات المتاحة، وأماكن الحصول عليها، ومحتويات كل الأوراق والتقارير، القواعد الموضوعية، والسياسة العامة الخاصة بالجهاز، كل تعديل، أو مراجعة، أو إلغاء ما سبق، التصريحات والتفسيرات للسياسة التي تم اعتمادها من قبل الهيئة، ولم تنشر في السجل الفيدرالي، نسخ من جميع السجلات، بغض النظر عن شكلها، أو صيغتها، والتي تم إصدارها إلى أي شخص، دليل عام للسجلات المشار إليها في النقطة السابقة، وعلى كل هيئة، أو جهاز أن يجعل المعلومات الآتية متاحة للاطلاع العام والنسخ".(1)**

2- **فرنسا: نص إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر في 1789 في مادتين، علي حق المواطن في الحصول على المعلومة المادة (14):" لكل الوطنيين الحق في أن يراقبوا أموال الضريبة، سواء كانت المراقبة بأنفسهم أو بواسطة نوابهم، ولهم أيضًا البحث عن الوجوه التي تنفق فيها، وتعيين مدة جبايتها"، وتنص المادة (15):" للهيئة الحاكمة، والمحكومة الحق في أن تسأل كل**

= انظر: محمود خليل: حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي: المفهوم، والاشكاليات، والأطر التشريعية، ص5، وما بعدها، بحث منشور على شبكة الإنترنت تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/6/6 على الموقع الإلكتروني:

http://afteegypt.org/r2k/wp-content/uploads/2016/03/d8add8b1d98ad8a9 – pdf.

(1) راجع نص القانون الأمريكي الخاص بحرية تداول المعلومات:

The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, As Amended By,Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524.available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined-2010.pdf.

موظف عمومي عن إرادته، وأعماله، وأن تناقشه الحساب فيها"[1]، وبذلك تعد مساءلة الموظفين الحكوميين حقًا دستوريًا، وفقًا لإعلان حقوق الإنسان والمواطن؛ ومع نهاية سبعينات القرن الماضي بدأت تجتاح فرنسا موجه غضب عامة، تطالب بضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، وتحويلها إلي علاقة يحل فيها الحوار محل الصمت، والشفافية محل التعتيم، والإقناع محل القهر، بحيث تتحول الإدارة من إدارة أوامر، إلي إدارة تشاور وتناغم، بمعنى

(1) راجع نص المادتين (14، 15) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي:

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789: Art. 14: "Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ".

Art. 15": La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration." Disponible à:
https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789.

كما أن ميثاق البيئة الفرنسي الصادر عام 2004 قد نص في المادة (7) منه على أن:" لكل شخص الحق، في الشروط وضمن الحدود التي يحددها القانون، في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالبيئة التي تحتفظ بها السلطات العامة والمشاركة في إعداد القرارات العامة التي تؤثر على 'بيئة".

انظر نص المادة بالفرنسية:

Charte de l'environnement de 2004,LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697).

Article 7.:" Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement." Disponible à:
https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004#:~:text=Article%207.,une%20incidence%20sur%20l'environnement.

آخر أن تتحول الإدارة إلي إدارة من زجاج، يعترف فيه للجمهور بالحق في الاطلاع، علي ما تحت يدها من وثائق ومستندات إدارية، وقد صدرت عدة قوانين تخدم الشفافية، وحرية تداول المعلومات منها القانون رقم 78– 753 الصادر في 17 يوليو 1978 بشأن الاطلاع علي الوثائق الإدارية – الحق في المعرفة أو في المعلومةDroit á l´information[1]؛ والذي عكس رغبة المشرع الفرنسي في أن تبلغ الإدارة مبلغًا من الشفافية، تكون معه بمثابة بيت من الزجاج لا يخفي علي من خارجها ما يدور بداخلها[2]، هذا التشريع الذي قلب الوضع في فرنسا؛ من كون الأساس المطبق؛ أن الإدارة غير ملزمة باطلاع أي شخص، سواء أكان طبيعي أو معنوي علي الوثائق والمستندات الإدارية؛ إلا بناء علي وجود منازعة أمام القضاء تلزمها بذلك؛ إلي أنه جعل حرية الاطلاع هي القاعدة، والاستثناء هو السرية[3]؛ وتضمن تدابير مختلفة لتحسين العلاقات بين الموظفين العموميين والجمهور، ورسخ لقاعدة عامة مفادها؛ أنه يمكن للمواطنين أن يطلبوا نسخة من أي وثيقة إدارية في شكل (ورقي أو رقمي أو شكل آخر)، وأنشئ القانون لجنة إدارة الوثائق، وهي سلطة إدارية مستقلة، للإشراف على عملية نشر وتداول المعلومات الإدارية[4]؛ ثم جاء

---

(1) محمد عبد الواحد الجميلي، مرجع سابق، ص7 وما بعدها.

(2) محمد باهى أبو يونس، مرجع سابق، ص7.

(3) محمد عبد الواحد الجميلي، مرجع سابق، ص107 وما بعدها.

(4) راجع نصوص القانون الفرنسي في شأن تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن:
Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Disponible à: http://www.sfrnet.org/sfr/professionnels/2-infos-professionnelles/06-textes-juridiques/textes-pratique-medecine-e.

وهو ما أكده قانون الوظيفة العامة رقم 634 – 1983 على ترسخ فكرة الشفافية الإدارية، من خلال التأكيد على حق المواطن في الحصول على المعلومات، فجعل من واجب الموظف تلبية طلبات الجمهور في الحصول على المعلومات؛ أنظر: اسماعيل صعصاع البديري، مرجع سابق، ص55.

القانون رقم 321 – 2000 الصادر في 12– 4 – 2000، وهو القانون المنظم للعلاقة بين المواطنين والسلطة، والذي هدفه الرئيسي جعل الإدارة في فرنسا أكثر شفافية، وقربًا من المواطنين، والذي أكد في مادته الثانية على أن من :"حق كل شخص في الحصول على المعلومات، والوصول إليها طبقًا لتنظيم بسيط تضعه السلطات الإدارية بالدولة"[1].

3 – بريطانيا: تبنت الحكومة البريطانية اصدار قانون ينظم حرية تداول المعلومات في نوفمبر عام 2000، ودخل حيز النفاذ في يناير عام 2005، وهذا القانون ينص على الكشف عن المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة، أو الأشخاص الذين يقدمون الخدمات للمواطنين، وهذا القانون يعد تعديلًا لقانون حماية البيانات الصادر عام 1998، وقانون السجلات العامة الصادر عام 1958، والذي أعطى الحق للمواطنين في الوصول إلى المعلومة التي تحتفظ بها أكثر من مائة ألف هيئة حكومية؛ وحدد القانون الهيئات الملزمة بتقديم المعلومات في : السلطات العامة، والشركات المملوكة للدولة ملكية عامة، والهيئات المعنية التي تؤدى وظائف عامة؛ ويلزم القانون هذه الجهات أن تقدم المعلومة المطلوبة خلال مدة لا تتجاوز عشرون يوم عمل، باستثناء الظروف التي

(1) راجع نص المادة (2) من قانون حقوق المواطنين في علاقتهم بالسلطة:

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.Article (2) : En savoir plus sur cet article..Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.
Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat." Disponible à:https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117

ترتبط بمعلومات تستلزم وقتا أطول للتجهيز؛ على أن يتم ذلك في إطار مدة زمنية محددة" ، ويحدد القانون تكلفة الحصول على المعلومة ، بستمائة جنية إسترليني بالنسبة للمعلومات الخاصة بالأجهزة الحكومية المركزية ، وأربعمائة وخمسون جنية إسترليني بالنسبة للهيئات المحلية ، باستثناء تكلفة التصوير وتكلفة البريد؛ وقد تم تقديم مائة وعشرون الف طلب في أول سنة من دخول القانون حيز النفاذ ، وأنشاء القانون مكتب مفوض البيانات ، وهو المكتب المسئول عن تنفيذ القانون ، وورد بالقانون ثلاثة عشر صفحة بالمعلومات المستثناة من الكشف عنها للمواطنين " المعلومات السرية" ، والتي تصنف تحت ثلاثة فئات سجلات المحاكم ، والمعلومات التي تتعلق بالحياة الخاصة ، والمعلومات المتعلقة بخدمات الأمن ، والتي تضمن قوانين أخرى عدم كشفها[1].

4- جنوب افريقيا: تم إصدار قانون حرية الإعلام ، وتداول المعلومات عام ٢٠٠٠؛ والذي جاء بعد انتهاء حقبة الفصل العنصري ، والتي كانت فيها الأقلية البيضاء ، تقمع فيها حق المواطنين ، في الوصول إلى المعلومات ، في كافة شئون الدولة ، من شئون اجتماعية ، واقتصادية وأمنية؛ في محاولة منها لقمع من يعارض سياسات التفريق العنصري؛ والتي كانت المعلومة بالنسبة لهم ، هي الحاسمة في كشف فظائع النظام العنصري أمام العالم؛ ولما جاءت المعارضة للحكم؛ رأت أنه يجب الوصول غير المقيد إلى المعلومات باعتباره حجر الزاوية

(1) أنظر: تقرير وزير العدل البريطاني المقدم للبرلمان حول تطبيق القانون؛ ودليل تطبيق القانون الصادر عن مكتب مفوض المعلومات البريطاني؛
Memorandum to the Justice Select Committee, Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act2000, December 2011. available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf.
The Guide to Freedom of Information, Information Commissioner's, office (ICO) 14 August 2017.available at: https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-freedom-of-information-4-9.pdf.

للحكم الشفاف التشاركي والمسئول، وعززت هذه الإرادة السياسية لجعل الوصول إلى المعلومات أمرًا أساسيًا؛ بالنص على ذلك في دستور جنوب افريقيا الجديد؛ مع ترك القانون المنظم للحق ليضعه البرلمان؛ وقد لعبت منظمات المجتمع المدني دورًا بالغ الأهمية عند وضع البرلمان له وإقراره[1]؛ ونص قانون جنوب افريقيا لحرية الإعلام، وتداول المعلومات الصادر عام 2000 ، على التزام المسئول عن المعلومات داخل الجهاز الحكومي، بنشر كتيب بثلاث لغات رسمية يتضمن: وصفًا لهيكل الجهاز الحكومي، ووظائفه، العنوان والهاتف، ورقم الفاكس، والعنوان البريدي، البريد الإلكتروني لموظفي المعلومات، وكل نائب مسئول عن المعلومات، التفاصيل الكافية لتسهيل طلب الحصول على سجل من الجهاز الحكومي، وصف الموضوعات التي تحملها سجلات الجهاز الحكومي، وصف للخدمات المتاحة للجمهور، وكيفية الوصول إلى هذه الخدمات، وعلى الهيئة العامة تحديث، ونشر الدليل الخاص بها على فترات لا تتعدي العام، كما نص أيضًا على قيام الجهاز الحكومي بتحديث هذه المعلومات (على الأقل مرة سنويًا)، علي أن تتوافر هذه المعلومات للجمهور، دون حاجة منهم لطلبها، وبشكل مجاني[2].

5- **الهند**: أصدر البرلمان الهندي قانون الحق في المعلومات (قانون RTI) في 11 مايو 2005، ونشر في الجريدة الرسمية للهند في 15 يونيو 2005؛ ودخل

---

(1) انظر في ذلك:
Mukelani Dimba& Richard Calland: FREEDOM OF INFORMATION LAW IN SOUTH AFRICA, P.3.available at : https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/southafrica/Calland%20&%20Dimba%20-%20FOI%20Country%20Study.pdf.

(2) راجع نص قانون الإعلام وحرية تداول المعلومات بجنوب أفريقيا:
MEDIA LAW AND PRACTICE IN SOUTHERN AFRICA, Freedom of Information in Southern Africa No 16 October 2000 .available at:
https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/southern-africa-foi-no.-16-.pdf

حيز التنفيذ في 12 اكتوبر 2005 ليحل محل قانون "حرية المعلومات 2002"؛ والموافق عليها في يناير 2003[1]؛ ونص فيه علي أن: "تنشر الهيئات

(1) لسوء الحظ قانون "حرية المعلومات 2002" والموافق عليها في يناير 2003، عند صدوره لم يتم تحديد موعد للبدء بالعمل بهذا القانون، ولذلك فلم يتم تفعيله ابدا، وفي مايو 2004، ومع قدوم التحالف التقدمي المتحد إلى الحكومة الهندية – وهو تحالف من أحزاب يسار الوسط التي مهدت لها حركات عمالية راغبة في المشاركة بشكل أكبر في العملية الديمقراطية منذ منتصف التسعينيات – اكتسبت الحملة القومية للدفاع عن الحق في المعلومات دفعة قوية عندما صرح التحالف بأن "قانون حرية تبادل المعلومات"، سوف يصنع المزيد من التقدم في التمتع، وفي هذه الأثناء تم تأسيس المجلس الوطني الاستشاري، للإشراف على تنفيذ الحد الأدنى من برامج الحكومة، ومنذ نشأة هذا المجلس، وهو شديد الاهتمام بقضية الحق في تبادل المعلومات، حيث إنه في اجتماعاته الأولى وتحديدا في 17 يوليو 2004، قدم أعضائه بيانًا صادرًا عن "الحملة القومية للدفاع عن حق الشعب في المعلومات" للمجلس، يطالبون فيه بتفعيل القانون، ولذلك قامت "لجنة شورى" بتقديم تحليل للقانون متضمنًا توصيات وملاحظات، إلى المجلس الوطني الاستشاري، ومجلس الوزراء قبل الاجتماع الأول المفترض انعقاده لمناقشة هذا القانون؛ ومع الاجتماع الثالث الذي تم عقده في 14 اغسطس 2004 بين المجلس الاستشاري الوطني، ومجلس الوزراء، وافق المجلس الاستشاري الوطني على المسودة النهائية للقانون والتي تتضمن ملاحظات العديد من منظمات المجتمع المدني، حيث تم إرسال هذه النسخة إلى مكتب رئيس الوزراء لاعتمادها؛ وهكذا تم عرض مشروع قانون " الحق في الحصول على المعلومات 2004 "، في 23 ديسمبر أمام البرلمان الهندي، الذي استند إلى حد كبير على توصيات المجلس الاستشاري الوطني وبعض منظمات المجتمع المدني، وبعد ذلك تم إحالة هذا المشروع من قبل البرلمان الهندي للإدارة الدائمة لشئون التوظيف، المظالم العامة، القانون، العدل، للنظر فيه، وقد قدمت منظمات المجتمع المدني توصيات، للجنة البرلمانية الدائمة لإعادة النظر في هذا القانون قبل الاعتراف به أمام هذه اللجنة، وهكذا قامت اللجنة بتقديم تقرير يتضمن النسخة المعدلة من القانون في 21 مارس 2005 ، وفي 10 مايو 2005 تم تقديم هذا القانون المعدل بناء على توصيات اللجنة البرلمانية الدائمة، إلى" بيت الشعب" حيث تمت الموافقة عليه من قبل الرئيس الهندي "عبد الكلام" في 15 يونيو 2005، وبهذه الموافقة، أصبحت أمام الحكومة المركزية، وحكومات الولايات، 120 يومًا فقط لتنفيذ أحكام هذا القانون، الذي دخل حيز التنفيذ رسميًا في 12 اكتوبر 2005. =

العامة الآتي: معلومات تفصيلية عن الهيئة/المنظمة، ووظائفها ومهامها، سلطات، ومهام مسئوليها، وموظفيها، إجراءات عملية صنع القرار وقنوات الإشراف، والمسئولية، لوائح الإعفاء من خدماتها، القواعد، واللوائح

= ويحسب لهذا القانون انه: أولًا: وضع من الضوابط ما يضمن استقلالية، وحيادية اللجان القائمة على توفير المعلومات حيث نص على أن: " يتم تعيين رئيس لجنة المعلومات المركزية بناء على ترشيح من كل من، رئيس الوزراء، زعيم المعارضة، ووزير في مجلس الوزراء، وتكون هذه اللجنة محايدة ولا تأخذ أو امر من أي سلطة، ويتحتم على الرئيس وأعضاء اللجنة أن يكونوا من الشخصيات العامة وألا يكونوا نوابا في البرلمان ولا أعضاء في أحزاب، كما يجب الا يمتلكوا أي مؤسسات تهدف إلى الربح، وذلك على الا تزيد مدة ولاية الرئيس وأعضاء اللجنة عن خمس سنوات، وتكون هذه اللجنة مقرها نيودلهي، ولها أن تنشئ مقار لها في أي مكان بالهند".

ثانيًا: شدد على أهمية تذليل الكثير من العوائق التي من الممكن أن تحول دون تمتع المواطن بالحق في المعلومة عندما أشار إلى أنه من التزامات السلطة العامة أن: " تنشر المواد بالأخذ في الاعتبار رشادة الإنفاق، واللغات المحلية، وأكثر وسائل الاتصال فعالية، وأن تكون في صيغ إليكترونية بقدر الإمكان، وأن تكون مجانية أو بتكلفة الوسيط الذي تقدم عليه، أو بسعر التكلفة".

ويؤخذ على القانون انه: قام بإقصاء معلومات أجهزة الأمن بما فيها المكاتب الاستخباراتية، من تطبيق قانون الحق في تبادل المعلومات لأمر مؤسف، لأن غالبا ما تضم معلومات متعلقة بحياة الأفراد، ولربما يكون لها فائدة في بعض القضايا والأبحاث، لذا لم يكن من المفضل أن يتم إقصاء هذه الأجهزة بشكل تام عن هذا القانون، ويفسر ذلك ما جاء في تقارير منظمة العفو الدولية منذ بداية الثمانينات ،والتي تشير إلى وجود سجل سيئ للهند في مجال حقوق الإنسان، نظرًا لقيام السلطات الهندية بصفة دورية باحتجاز آلاف السجناء السياسيين، ومن بينهم سجناء رأي دون تهمه أو محاكمة، وذلك بموجب قوانين خاصة لمكافحة الإرهاب، والحبس الوقائي تفتقر لأبسط التدابير الوقائية القانونية المنصوص عليها بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ولكن على الرغم من ذلك، عندما تُطلب معلومات من هذه الأجهزة المستثناة، حول قضايا تختص بحقوق الإنسان، فهي تأتي فقط بعد الحصول على موافقة لجنة المعلومات ذات الصلة، وبغض النظر عن المدة الزمنية التي حددها القانون، وهي 45 يوم، فإنه ليس هناك إجراء معين عندما تتعلق المعلومة بقضايا فساد . أنظر: احمد عزت وآخرين: حرية تداول المعلومات دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، ط3، مصر، 2011، ص100، وما بعدها.

والتعليمات، والسجلات الخاصة بالمؤسسة، أو تلك المستخدمة من قبل موظفيها، إعلان بأنواع الوثائق التي تستخدمها الجهة أو تحتفظ بها، تفاصيل أي ترتيبات خاصة باستشارة الجمهور في تكوين السياسة العامة لها، أو تطبيق هذه السياسة، إعلان بالمجالس واللجان المشكلة عن طريق الجهة، أو بغرض تقديم النصيحة لها، والتي يبلغ عدد أفرادها شخصين فأكثر، وما إذا كانت متاحة لحضورها من قبل الجمهور، والأوقات التي يمكن للجمهور حضور هذه الاجتماعات فيها، قائمة بالموظفين والمسئولين، المكافآت الشهرية التي يتلقاها العاملين بالجهة بما في ذلك المكافآت المقررة في لوائح الجهة، الميزانية المخصصة وتفاصيلها، والمصروفات المتوقعة، وتقرير عن المصروفات الفعلية، طريقة تنفيذ برامج الإعانات، والمبالغ المخصصة، وتفاصيل المستفيدين من تلك البرامج، تفاصيل متلقي الامتيازات، والتراخيص التي يمكن أن تقدمها الجهة، تفاصيل البيانات الموجودة لدى الجهة في صيغة إليكترونية، التسهيلات الممنوحة للمواطنين للحصول على المعلومات، بما في ذلك ساعات عمل المكتبة أو حجرة القراءة في حالة وجود أي منها بالجهة، الأسماء، والبيانات التفصيلية لمسئولي المعلومات العامة، وأية معلومات أخرى يتم تحديدها لاحقاً"[1].

6- اندونيسيا: تم إصدار قانون الإفصاح عن المعلومات العامة القانون رقم 14 لسنة 2008، والذي ورد به النص على أن:" يتم نشر دوريًا – كل ستة أشهر على الأقل – المعلومات بلغة يسهل للمواطنين الاطلاع عليها؛ والوسيلة التي يتم بها ذلك يتم تحديدها عن طريق الهيئة وتتضمن هذه المعلومات الآتي: المعلومات المتعلقة بالهيئة، المعلومات والأنشطة المختلفة المتعلقة بعمل الهيئة، المعلومات الاخرى المتعلقة بقواعد، وقوانين عمل الهيئة، أما المعلومات التي تقوم بنشرها سنويًا هي: عدد طلبات المعلومات التي استلمتها، الوقت الذي تم استغراقه في

(1) راجع نص القانوني الهندي لحرية تداول المعلومات:

The Right to Information Act (RTI Act), 11 May 2005 and was published in the gazette of India on 15 June 2005. It came into effect on 12 October 2005. available at: https://rti.gov.in/rti-act.pdf.

الرد على كل طلب، وعدد طلبات المعلومات التي تم قبولها وعدد طلبات المعلومات التي رفضت – مع توضيح أسباب رفض كل طلب، وبالإضافة إلى هذه المتطلبات، يلزم الشركات المملوكة للحكومة بالإفصاح الشامل عن ذممها المالية، بما في ذلك التقارير السنوية للحسابات، والبيانات المالية، والمعلومات المتعلقة بنظم الأجور"[1].

7- **الأردن:** أصدرت الأردن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007 هو أول قانوني عربي يصدر في هذا الشأن، هذا القانون الذي اعتبره البعض؛ خطوة مهمة نحو انفتاح الحكومة؛ إلا أن تنفيذ القانون خلال الفترة التالية على إصداره، لم يسفر عنه إحراز تقدم كبير في مجال حرية الحصول على المعلومة، لوجود استثناءات واسعة على تطبيقه، وتخبط الوزارات، والهيئات في تحديد ما هو سري وما هو مسموح بالإفصاح عنه، كما أن إجراءات طلب الحصول على المعلومة معقدة؛ إضافة إلى الغموض الذي يكتنف القانون[2]، وتتمثل مثالب هذا القانون في الآتي:

أ- **خلو مكتب الحكومة من نماذج موحدة لطلب المعلومات:** فالقانون بموجب المادة (9) يلزم طالب المعلومة بتعبئة نموذج رسمي معتمد، قبل طلبه الحصول على المعلومات، وتكمن أهمية النموذج في إضفاء الصفة القانونية على طلب المعلومة؛ إلا أن الدولة لم تصدر نموذج موحد لذلك، بل وجميع مؤسساتها لا تعرف تقريبا ذلك النموذج لا ورقيا، ولا حتى على موقعها الإلكتروني.

---

(1) راجع نص قانون الإفصاح عن المعلومات الإندونيسي:
INDONESIA PUBLIC INFORMATION DISCLOSURE ACT 2008, REPUBLIC OF INDONESIA ACT NUMBER 14 YEAR 2008, Ratified in Jakarta on 30th of April 2008. available at: https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Indonesia_Public_Information_Disclosure_Act_2008_EN.pdf.

(2) انظر: يحي شقير، مرجع سابق، ص64، ما بعدها.

ب- **نبذبة المعايير في تصنيف الوثائق الحكومية:** فالقانون بموجب المادة (14) يلزم كل دائرة حكومية أن تقوم بفهرسة وتنظيم المعلومات، والوثائق التي تتوافر لديها حسب الأصول المهنية، والفنية المرعية، وتصنيف ما يتوجب اعتبار منها سريًا ومحميًا، حسب التشريعات النافذة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية؛ إلا أن نتائج تطبيق القانون، أظهرت عدم وجود معايير مشتركة بين المؤسسات الحكومية لتصنيف وثائقها، ففي وزارة الصناعة والتجارة مثلًا، تتم الأرشفة والتصنيف حسب نظام معتمد داخل الوزارة، أما مديرية الأمن العام تصنف المعلومات اعتمادًا على سياسة خاصة بها؛ أما هيئة مكافحة الفساد فتفهرس المعلومة حسب ما تراه مهما للرأي العام، في حين ترفض دائرة الأحوال المدنية الإدلاء بأي معلومة، حول فهرسة وثائقها بأمر من مساعد المدير العام.

ت- **عدم الزامية قرارات مجلس المعلومات:** هناك انعدام الثقة بين مجلس المعلومات الأردني، ومستخدمي القانون نتيجة عدم إلزامية قرارات مجلس المعلومات، وكون تشكيل المجلس المشرِف على انسياب المعلومات، من السلطة التنفيذية إلى المواطنين، مشكل من موظفين حكوميين بموجب تعيين من رئيس الوزراء؛ وبالتالي تكون قناعات مجلس المعلومات" إن القانون اعتبر السرية هي الأصل، والعلنية هي الاستثناء"، مستندًا لما ورد في متن القانون من وجوب التقيد بما ورد في قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، وما نصت عليه الفقرة (ح) من المادة (13) من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات: "وهي حجب التحقيقات التي تجريها النيابة العامة، أو الضابطة العدلية، أو الأجهزة الأمنية بشأن أية جريمة أو قضية ضمن اختصاصها، وكذلك التحقيقات التي تقوم بها السلطات المختصة للكشف عن المخالفات المالية أو الجمركية أو البنكية ما لم تأذن الجهة المختصة بالكشف عنها".

ث- **البيروقراطية تتنافى مع حق الحصول على المعلومات؛** لأن هذا الحق يتطلب وجود آلية سريعة، وسهلة للحصول على المعلومات حتى لا تفوت المصلحة المرجوة من طلب المعلومات، وهذا ما اتبعته العديد من قوانين حق الحصول على المعلومات في العالم، لكن في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الموضوع، مختلف تمامًا لأنه بني على بيروقراطية من النوع الصعب اختزالها، وتظهر في هذا القانون من خلال ناحيتين: **الناحية الأولى:** مجلس المعلومات حيث قرر المشرع الأردني تشكيل مجلس معلومات برئاسة وزير الثقافة، وعضوية كل من مفوض المعلومات، وهو مدير عام دائرة المكتبة الوطنية ،وأمين عام وزارة العدل، ووزارة الداخلية، وأمين عام المجلس الأعلى للإعلام ، ومدير عام دائرة الإحصاءات العامة، ومدير عام مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني، ومدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة، والمفوض العام لحقوق الإنسان، ليكون الأخير بمثابة الوسط في الموافقة على نشر المعلومات، ما بين طالب المعلومة، والمؤسسة التي تقدم المعلومة؛ **أما الناحية الثانية:** فهي تمثل بالمدة الزمنية التي يتعين فيها إجابة طلب المعلومات فيها، وهي مدة 30 يوم، وهي مدة طويلة لا تتناسب مع السرعة التي تستلزمها المصلحة المرجوة من طلب المعلومة. ومن هنا يمكن لنا القول إن الآلية التي وضعها المشرع الأردني للحصول على المعلومة هي آلية معقدة وتفرغ طلب المعلومة من مضمونه[1].

8- **تونس:** عقب ثورة 2011 أصدر رئيس الجمهورية المؤقت في ذلك الوقت فؤاد المبزع المرسوم رقم 41 بتاريخ 2011/5/26 تحت مسمى قانون النفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية؛ والذي ورد بمادته الثانية أنه: "لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية"؛ غير أن المرسوم كان يشوبه العديد من المشاكل في عدد من النقاط الرئيسية؛ يعد أبرزها وجود

---

(1) احمد عزت وآخرين، مرجع سابق، ص104، وما بعدها.

كيان مؤسسي يعزز النفاذ إلى المعلومات ويساعد في تنفيذه وهيئة اشراف مستقلة تفرض على المؤسسات الحكومية تنفيذها؛ فضلًا عن ضعف الجزاءات التي توقع لخرق الحق في الحصول على المعلومة من قبل المؤسسات الحكومية، والغريب أن المرسوم عدل في 2011/6/10 في محاول للقضاء على المادة الفضفاضة التي وردت بالقانون، وهى المادة (23)، والتي كانت تعطى الحق للمؤسسات الحكومية في تعطيل تنفيذ القانون لحين التلاؤم، وتوفيق أوضاعها مع تنفيذه بإلغائها؛ وتقرير مدة سنتين كحد أقصي من تاريخ صدوره يجب أن تكون كافة مؤسسات الدولة قد تلاءمت مع القانون وتهيئة لتنفيذه؛ إلا أن البعض اعتبر أن هذه العيوب في القانون نشأت نتيجة صدوره في مرحلة انتقالية للحكم في تونس[1].

---

(1) انظر: سيد المدهون، الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عرض عام لأخر التطورات والمستجدات في الأردن ولبنان والمغرب وتونس، ص39، 40، تقرير منشور على شبكة الانترنت، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/6/6 على موقع: http://documents.worldbank.org/curated/pt/202131467991020947/pdf/80668-WP-PUBLIC.pdf.

الباب الثاني

الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد

في ضوء المواثيق الدولية وأحكام القضاء

الباب الثاني

الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد في ضوء المواثيق الدولية وأحكام القضاء

تمهيد وتقسيم:

نتيجة لانتشار الفساد في كثير من مناحي الحياة والتعاملات اليومية في كل دول العالم، ولا يختلف أحد أن كافة المجتمعات في الشرق والغرب تحتوي علي قدر من الفساد الإداري، الذي أصبح في بعض الدول أسلوب حياة؛ مما دفع باصطفاف دول العالم في توحيد جهودها لمكافحة الفساد الإداري، الذي لا يقتصر أثره علي الدولة التي ينشط فيها، بل يمتد لكل الدول بشكل مباشر أو غير مباشر.

- **الفصل الأول :** الإطار الموضوعي للفساد الإداري.
- **الفصل الثاني:** الجهود الدولية للترسيخ للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.

الفصل الأول

الإطار الموضوعي للفساد الإداري

الفصل الأول

الإطار الموضوعي للفساد الإداري

تمهيد:

انتشرت ظاهرة الفساد الإداري في دول العالم، والتي ظهرت نتائجها بوضوح للقاصي والداني، من عرقلة بناء المجتمع الذي تنمو فيه بل وهدمه، وهدم قيمة، إضافة إلى تلطيخ ثوب الوظيفة العامة، وفقدان الثقة فيمن يشغلها من المواطنين، ناهيك عن إهدار المال العام، وهو ما دفع الجميع للبحث في أعراض هذا الداء الخطير، والتعرف عليه، وعلى صوره، ومسبباته، وصولًا للعلاج الناجع له.

- **المبحث الأول :** ماهية الفساد الإداري.
- **المبحث الثاني:** أسباب الفساد الإداري وآثاره.

المبحث الأول

ماهية الفساد الإداري

أصبح الفساد الإداري ظاهرة تهدد أغلب دول العالم، سواء كانت قضايا الفساد صغري، أم كبري فإنها تشترك جميعًا في قاسم مشترك، وهو الحصول على المال بأية وسيلة كانت شرعية أو غير شرعية، والفساد حالة معقدة متعددة الأوجه، والأسباب، والتأثير، وتأخذ أشكال وصور متعددة ضمن سياقات مختلفة؛ وتعد من أهم الإشكاليات التي ترتبط بمفهوم الفساد، طبقًا لرأى البعض من: "فساد تعريفات الفساد"، و"فساد الخطاب حول الفساد، وهو ما يشكل حالة إدراكية تعبر عن خلل في الرؤية قد يؤدى بدوره إلى فساد في تصور الظاهرة [1].

- **المطلب الأول** : الإطار المفاهيمي للفساد الإداري.
- **المطلب الثاني**: خصائص ومظاهر ومقاييس الفساد الإداري.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للفساد الإداري

يختلف مفهوم الفساد حسب الزاوية التي اتخذها من أقدم على تعريفه، وفلسفته التي تبناها في التعريف، فالبعض يري أن الفساد يتعلق بالبيئة والتقاليد والسياسات الحاكمة، والبعض يرجعه لجودة التعليم وانتشار المحسوبية، وغير ذلك من الأسباب.

(1) نشوى على سعودي: مفهوم الفساد في الفكر الإسلامي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2017، ص22.

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي للفساد الإداري

لا يعتبر الفساد ظاهرة حديثة؛ إنما هي متجذرة ومتأصلة، وعرفت منذ زمن بعيد حيث وجدت بوجود الإنسان، ومنذ تعايشه مع أفراد المجتمع.

أولاً: التعريف اللغوي للفساد الإداري:

يشتق الفساد في اللغة بصفة عامة من فعل:" فَسَدَ يَفسُد ويفسِد، فَسَادًا، وفُسودًا، فَهو فَاسِدٌ، وفَسِيدٌ والجمع: فَسْدَى، فَسَدَ الطَّعامُ: عطب، تلف؛ أنْتَن، أيْ لَمْ يَعُدْ صَالِحاً لِلأَكْلِ، ضد صلح، فَسَدَتْ أخْلاَقُهُ: إنْحلّتْ، إنْحَرَفَتْ، فَسَدَتْ آلاَتُ الْمَعْمَلِ: أَصَابَهَا التَّلَفُ وَالْعَطَبُ وَالْخَلَلُ، فَسَدَ العَقْدُ، ونحْوُه: بَطَل، فَسَدَ الرجلُ: جاوز الصوابَ، والحكمة، صارَ فاسِدًا، فَسَدَ يُفْسِدُ وَلاَ يُصلِحُ؛ فَسَدَ الحالُ أو الأمرُ أو الشَّيءُ: اضطرب، خرب، أصابه الخلل، فَسَّدَهُ: مبالغةٌ في فَسَدَهُ؛ وفَاسَدَ، يُفَاسِدُ، مصدر مُفَاسَدَةٌ، فَاسَدَ الرَّجُلُ رَهْطَهُ: أَسَاءَ إِلَيْهِمْ فَفَسَدُوا عَلَيْهِ؛ فَاسَدَ القومُ: تدابروا وقطعوا الأرحام؛ أَفْسَدَ الرَّجُلُ الشيء: جعله فاسدًا؛ أتلفه، خرَّبه، عكسه أصلحه، المُصرِّين على الكفر المتمادين في الفساد؛ أفسد عليه أمرَه: حال دون نجاحه؛ إفْسَادُ العَمَلِ: إحْدَاثُ الأَضْرَارِ بِهِ، إتْلاَفُهُ، فَاسِد: فاعل من فَسَدَ، اسْتَفْسَدَ الشيءَ: عَمِلَ على أن يكون فاسدًا؛ اسْتَفْسَدَ الأمْرَ: وجده أو عدَّه فَاسِدًا، تَفَاسَدَ النَّاسُ: تَخَالَفُوا وَتَعَادُوا وَقَطَعُوا الأَرْحَامَ، تَضَاغَنُوا؛ وغالبًا ما يأتي فساد الشيء من ذاته، أما لفظ الإفساد فتدل على تحقيقه بفعل خارجي، والاستفساد خلاف الاستصلاح، والمفسدة خلاف المصلحة، وتعنى الضرر، والفساد أعم من الظلم لأن الظلم النقص، والفساد يقع على ذلك، وعلى الابتداع، واللهو، واللعب، ويطلق الفساد على أخذ المال ظلمًا، وقد يراد به الحاق الضرر بالأخرين، وهو مأخوذ من الفعل يفسد، إذا ذهب صلاح الشيء وهو نقيض الصلاح، وخروج الشيء عن الاعتدال قليلًا أم كثيرًا، وهو العدول على الاستقامة، إلى ضدها، أو هو التغيير عن المقدار الذي تدعو إليه

الحكمة؛ والعتو هو كثرة الفساد[1]؛ ويقال فسد الشيء أي بطل واضمحل، ويأتي التعبير علي معاني عدة بحسب موقعه، فهو الجدب أو القحط، وقد يكون الطغيان أو التجبر، أو العصيان لطاعة الله، ويأتي بمعنى مخالفة أوامر الله عز وجل، ويترتب عليه الابتلاء، ومحق البركة من الأرزاق، والحياة الضنك والشقاء، ويعني اصطلاحًا: انتشار الفوضى وضياع الحقوق والمصالح بسبب عدم الالتزام بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وهي جريمة يعاقب مرتكبها حسب طبيعتها وظروف ارتكابها، وخلاصة القول: أن معني الفساد في الفكر الإسلامي يعني: ضياع

(1) أنظر في التعريف اللغوي للفساد: خالد بن عبد الرحمن بن عمر آل الشيخ: الفساد الإداري: انماطه واسبابه وسبل مكافحته "نحو بناء نموذج تنظيمي" دراسة تطبيقية على المدانيين بممارسة والمعنيين بمكافحته في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص12؛ فرج شعبان: الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000 – 2010)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر(3)، 2012، ص44؛ تغريد داود سليمان داود: الفساد الإداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي " أسبابه، أنواعه، مظاهره، وسبل معالجته"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، السنة الحادية عشر، المجلد العاشر، العدد الثالث والثلاثون، 2015، ص99؛ بدر محمد السيد إسماعيل القزاز: دور الإدارة الالكترونية في محاربة الفساد الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015، ص63، 64؛ محمد بن عزوز: الفساد الإداري الاقتصادي آثاره وآليات مكافحته – حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، جامعة مستغانم، الجزائر، العدد السابع، 2016، ص201؛ عاطف وليم اندراوس، محمد جلال خطاب: الفساد وأثره على فاعلية السياسة الجمركية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016، ص16؛ عائشة فقيري: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم، الجزائر، 2019، ص5، خالد عطا الله الدرارجة: اتجاهات العاملين في البلديات نحو الفساد المالي والإداري في إقليم الجنوب، مجلة جامعة الحسين بن طلال للبحوث، الأردن، المجلد (5)، العدد (1)، 2019، ص200.

مقاصد الشريعة الإسلامية، وهي حفظ النفس والدين والعقل والعرض والمال، بسبب مخالفة ما نهي الله عنه ورسوله وأجمع علي ذلك الفقهاء[1].

أما في اللغة الأجنبية Corruption؛ اسم مشتق من الفعل Rumpere؛ أي تحطم أو أنكسر، بحيث أصبح غير صالح لأداء الوظيفة التي يؤديها، أو يفترض أن يؤديها في الوضع الطبيعي، وهى كلمة مضادة للنزاهة؛ وتعنى غير نزيه أو غير أمين، وتعنى كذلك الأذى Wicwed ، أو السوء Bad، وتذكر القواميس الفرنسية والأجنبية الفساد بمعان مختلفة من ذلك: الخروج عن القيم الحميدة أو الصالحة، الممارسات اللاأخلاقية، الانحطاط اللاأخلاقي، فقدان الأمانة والنزاهة، البعد عن الفضائل أو الممارسات الفاسدة مثل الرشوة والغش، والتأثر بها؛ ويعنى الفساد كذلك، انحراف السلوك، من ذلك القيام بالرشوة وأعمال الغش في المواد الغذائية، أو في المسابقات الوظيفية والامتحانات الدراسية، وكلمة الفساد في اللغة اليونانية Ccorrupteur؛ تشير إلى الشخص دافع الرشوة؛ في حين تشير Corrumpu، إلى الشخص الذي يتلقى الرشوة، وتعد الرشوة الصورة الأكثر تكررًا للفساد الإداري والمالي، وهى من الكلمات الشائعة في الغرب تحت اصطلاح Bribery[2]؛ وبالفرنسية تعنى Vènalitè ، وله مرادفات، ومعانى عديدة فتأتى بمعنى سوء وتدهور الأوضاع pourrissement ، وبمعنى الفسوق والفجور Imoralitè[3].

---

(1) محمد نصر محمد القطري: الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، يوليو، 2012، العدد (508)، ص94، 95؛ عبد الحكم سالمان: دور الأمن في مواجهة الفساد الاقتصادي والاجتماعي، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، يناير، 2016، العدد (521)، ص295.

(2) ربيع انور فتح الله: الفساد وحقوق الإنسان، الدار المحمدية للطباعة، طوخ، القليوبية، مصر، 2017، ص9، 10.

(3) الطاهر بن ناعة: دور القيادة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في المؤسسة الجزائرية دراسة بلدية عين الحجل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015، ص57.

ثانيًا: التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري:

يتضمن مصطلح الفساد كما سبق وأن أوضحنا؛ معاني عديدة في طياته، لكونه موجودًا في كافة القطاعات الحكومية، والخاصة، ويعرف اصطلاحاً بأنه: "موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة، أو قوة احتكار على سلعة، أو خدمة، أو صاحب قرار، وتكون له حرية في تحديد الأفراد الذين يتسلمون الخدمة، أو السلعة، أو تمرير القرار لفئة دون أخري"؛ كما يعرف بأنه: "خروج عن القانون، والنظام، وعدم الالتزام بهما، واستغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية، أو اقتصادية للفرد، أو لجماعة معينة كقيام الموظف العام، وبطريقة غير سوية بارتكاب ما يعد إهدار لواجبات ووظيفته، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، من أجل تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية"[1].

الفرع الثاني

التعريف الفقهي للفساد الإداري ومدلولاته المختلفة

اختلفت التعريفات الفقهية للفساد حسب ما تتبناه من وجهة نظر، فمنهم من تبنى مفهوم الفساد من جهة اجتماعية، ومنهم من عرفه من خلال تبنيه لمفهوم إداري؛ وأخرين من منظور سياسي، والبعض من منظور اقتصادي، وهناك من حاول الدمج بين منظور أو أكثر، في محاولة منه لتعريف الفساد بشكل أكثر شمولًا، إلا أنه يبقي لكل مجتمع تعريفه الخاص به للفساد، والذي يظهر من خلال سيطرة وانتشار أنواع معينة من ممارسات الفساد بهذا المجتمع.

أولاً: تعريف الفساد الإداري فقهًا:

عرف البعض الفساد الوظيفي بأنه: "استغلال الموظف الحكومي لصلاحياته؛ للحصول على فوائد شخصية، أو باستغلال الموارد العامة، لتحقيق منافع

---

(1) محمد سعيد بسيوني: تأثير الفساد في الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، يوليو، 2013، العدد (511)، ص455.

شخصية"[1]، عرفه البعض بأنه: "استغلال الوظيفة العامة، والمصادر العامة لتحقيق منافع شخصية، أو اجتماعية؛ بشكل مناف للشرع، والأنظمة الرسمية، سواء أكان هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف ذاته، أو نتيجة للضغوط التي يمارسها عليه أفراد من خارج الجهاز الحكومي؛ سواء أكان هذا السلوك فردى، أم جماعي"[2]، وعرفته منظمة الشفافية العالمية Transparency international بأنه: "إساءة استعمال السلطة الوظيفية المؤتمن عليها، لتحقيق منافع أو مكاسب شخصية"[3]، وعرفها البنك الدولي World Bank بأنه: "إساءة استخدام السلطة لمكاسب شخصية"[4]، وهو ذات التعريف الذي تبنته منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي إلا أنها أضافة" أن الفساد يمكن تقسيمه إلى فساد كبير، وفساد صغير، وفق حجم الحالة، والقطاع المتأثر"[5]، وقد عرفه صندوق النقد الدولي بأنه: "علاقة الأيدي الطويلة؛ المتعمدة والمستفيدة، لشخص واحد أو لمجموعة أشخاص"، وهذا التعريف يميز بين حالتين من الفساد: الحالة الأولى: مرتبطة بتقدم الرشوة عند تقديم خدمة اعتيادية، ومشروعة ومقررة، الحالة الثانية: فتتمثل في

---

(1) **عبد الله بن سعد الغامدي:** دور النزاهة والشفافة في محاربة الفساد، ورقة مقدمة للملتقى العلمي: الجرائم المستحدثة في ظل التغيرات والتحولات الإقليمية والدولية المنعقد خلال الفترة من 7- 9 /11/ 1435هـ، 2- 4/ 9/ 2014م، كلية العلوم الاستراتيجية، عمان، الأردن، ص7.

(2) **عدنان محمد قطيط:** مكافحة الفساد الإداري بمؤسسات التعليم قبل الجامعي في مصر بدال استراتيجية مقترحة، مجلة دراسات عربية في التربية وعلم النفس (ASEP)، العدد التاسع والستون، مصر، يناير 2016، ص221.

(3) انظر:

Transparency International, the Anti-corruption plain Language Guide, 2009, p.14. .available at: www. transparency.org.

(4) انظر:

World Bank: Helping Countries Combat corruption .available at: www.worldbank.org.

(5) انظر:

OECD :Corruption-Glossary of international criminal standards, .available at:www.oecd.org

تأمين خدمة غير مشروعة، وغير منصوص عليها، ومخالفة للقانون مقابل تقاضي رشوة، كإفشاء معلومات سرية، أو إعطاء تراخيص غير مبرره، أو تقديم تسهيلات ضريبية، واتمام صفقات غير شرعية[1]، وعرفته الاتفاقية الأوربية لمكافحة الفساد في المادة (2) منها بأنه: "لأغراض هذه الاتفاقية، يعني "الفساد": طلب أو عرض أو إعطاء أو قبول رشوة أو أي ميزة أو ميزة أخرى، لا مبرر لها بشكل مباشر أو غير مباشر، الذي يشوه الأداء الصحيح لأي واجب أو سلوك مطلوب من المتلقي رشوة أو ميزة لا مبرر لها أو احتمال لها"[2]؛ وعرفه البعض بأنه: "المتاجرة بالوظيفة وامتيازاتها، واستغلال النفوذ لغير الأغراض القانونية الموجودة لأجلها"[3]، وعرف كذلك بأنه: "الاستخدام المنتظم للمنصب الحكومي في تحقيق مكاسب شخصية ينتج عنها تقليل جودة الخدمات العامة"[4]، وعرف أيضًا بأنه: "سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعًا إلى مكاسب خاصة مادية أو معنوية، أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منافع خاصة"[5]، وعرف كذلك بأنه: "أي تنظيم إداري لا يقوم بأداء جزء من واجباته أو مهامه بالشكل المعتاد اداؤه بصورة طبيعية أو أداؤه بصورة خاطئة تخالف الغرض الأساسي من إنشائه"[6]؛ وقد عرفه بعض المتساهلين والذين يتبنون أن الفساد سببه الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات بأنه: "سلوك إداري غير

---

(1) محمد بن عزوز مرجع سابق، ص201.

(2) أنظر الاتفاقية الأوربية لمكافحة الفساد الصادرة عام 1999:
Criminal Law Convention on Corruption, Convention penal, European Treaty Series – No. 173, Strasbourg, 27.I.1999. available at: https://carjj.org/sites/default/files/achievements/lqnwn_ljnyy_bshn_mkfh_lfsd_-_mjls_wrwb.pdf.

(3) خالد بن عبد الرحمن بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص22؛ تغريد داود سليمان داود، مرجع سابق، ص99.

(4) عدنان محمد قطيط، مرجع سابق، ص221.

(5) ربيع انور فتح الله، مرجع سابق، ص9.

(6) محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص34.

رسمي بديل للسلوك الإداري الرسمي تحتمه ظروف التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات"[1]، كما عرف بأنه: "القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة"؛ وعرف بأنه: "الحالة التي يُدفع فيها الموظف نتيجة محفزات مادية أو غير مادية غير قانونية للقيام بعمل لصالح مقدم هذه المحفزات، ومن ثم الحاق الضرر بالصالح العام"[2]؛ وعرف أيضا بأنه: "علاقة تعاقدية غير مشروعة بين فاعلين يقع فعلهما تحت طائلة القانون، وهما (الفاسد)، و(المفسود) حيث أن الأخير كل شخص يحوز سلطة ويستعملها استعمالًا احتياليًا؛ والفاسد هو كل من يحوز وسيلة مادية لشراء تلك السلطة، أو بالأحرى قرار بعينه يمكن أن يصدر عن تلك السلطة"[3]؛ كما عرفه البعض بأنه: "الأعمال التي يمارسها الأفراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة على الموظف العام لإغرائه للسماح لهم بالتهرب من القوانين أو إجراء تغيير فيها أو الحصول على مكاسب لم ولعائلتهم، وأصدقائهم"[4]؛ وعرف أيضًا بأنه: "أزمة خلقية في السلوك تعكس خللًا في القيم، وانحرافًا في الاتجاهات على مستوى الضوابط، والمعايير التي استقرت عزمًا أو تشريعًا، في حياة الجماعة، وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العامة"[5]؛ والخلاصة أن الفساد هو محصلة لالتقاء ثلاثة عوامل، وهي القوة الاحتكارية للأفراد، والقدرة علي اتخاذ القرارات بشكل شخصي وتحكمي، إلي جانب تدني مستوي الشفافية وتراجع نطاق المساءلة، وهو ما قدمه العالم Klitgaard عام 1988 معادلة الفساد علي النحو

---

(1) خالد بن عبد الرحمن بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص12، 13.

(2) حمدي عبد العظيم؛ عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط.2، 2011، ص18.

(3) محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص456، 457.

(4) نواف سالم كنعان؛ الفساد الإداري المالي " أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد الثالث والثلاثون، الأمارات العربية المتحدة، يناير 2008، ص84.

(5) بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، مرجع سابق، ص 66.

التالي: الفساد= الاحتكار+ حرية التصرف (السلطة)+ غياب الشفافية والمساءلة، Corruption = Monopoly +Discretion +Lack of Accountability[1].

ومن التعريفات السابقة يمكننا أن نعرف الفساد الإداري بأنه: " انحراف الموظف العام عامد متعمدًا عن اتباع السلوك القويم في ممارسة وظيفته مخالفًا ما تفرضه عليه القوانين واللوائح والأعراف والقواعد الدينية والأخلاقية، مبتغيا بذلك هادفًا إلى تحقيق منافع شخصية له أو للمحيطين به من عائلته، جيرانه، أصدقائه، زملائه، معارفه".

ثانيًا: المدلولات المختلفة للتعريفات الفقهية للفساد الإداري:

تشير التعريفات السابقة للفساد لعدد من المضامين التي تضمنتها، والتي يمكن منها استخلاص عدد من الأشياء، التي تعبر جميعها عن الفساد بشكل مباشر.

1- **المحاور التي يقوم عليها الفساد الإداري:** قام البعض في ظل الاختلاف، وتباعد مفاهيم الفساد الإداري بجمع هذه التعريفات، وتصنيفها من خلال خمس محاور هي[2]:

أ- **محور المصلحة العامة:** " يعد الفساد تدميرًا للمصلحة العامة".

ب- **محور السوق:** " مقترحًا أن المعايير التي تحكم ممارسات المكاتب الحكومية تحولت من نمط ثابت السعر إلى نمط متغير السعر".

ت- **محور المكاتب الحكومية:** " مؤكدًا أن المكتب الحكومي قد أسيء استخدامه من قبل الموظفين في سبيل تحقيق مصالحهم الذاتية".

ث- **محور الرأي العام:** "مركزًا على منطلقات وجهة النظر العامة، أو جزء منها فيما يتعلق بممارسات الحكومة ونزاهة المسئولين".

---

(1) نهلة ابو العز: تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادي في أفريقيا، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، يوليو، 2015، العدد (519)، ص647، 648.

(2) انظر في ذلك: خالد بن عبد الرحمن بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص23.

ج- المحور القانوني: "وينظر إلى وجوب النظر إلى الفساد من خلال محددات قانونية".

2- أصناف الفساد: يري البعض أنه يمكن تصنيف الفساد، من خلال التعريفات السابقة، من ناحية مظهره؛ إلى أربعة أصناف كالآتي[1]:

1- الفساد السياسي: يتمثل في الانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل، أو الحزب، أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية، أو لكونه الأوحد الأعظم.

2- الفساد الإداري: يتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري، أو الوظيفي من خلال المنظمة، والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطريقة غير مشروعة.

3- الفساد المالي: يظهر في الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حاليًا في تنظيمات الدولة (إداريًا)، ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية.

4- الفساد الأخلاقي: يتمثل في الانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عرف اجتماعي مقبول.

3- اركان الفساد الإداري: استخلص البعض عدد من الأركان يقوم عليها الفساد الإداري، وتعبر عنه بشكل صريح[2]:

1- أن أوجه الفساد ذات صورة عديدة؛ مثل دفع الرشوة، أو الاختلاس، أو الحصول على وظيفة لأحد الأقارب، أو توجيه الإنفاق العام لتحقيق

---

(1) محمد نصر محمد القطري، مرجع سابق، ص85، 86؛ محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 457؛ احمد إسماعيل: السياسية العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة 25 يناير، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، يوليو، 2016، العدد (523)، ص 190، وما بعدها.

(2) فرج شعبان، مرجع سابق، ص45، 46.

مصالح خاصة، على خلاف الاستخدام الأمثل للموارد، أو التزوير، أو الغش، أو هدر وتبذير المال العام وغيرها، كما أن الفساد لا يشمل فقط القطاع الحكومي، بل أن القطاع الخاص متورط أيضًا في معظم أشكال الفساد الحكومي؛ التي تنطوي على إساءة استعمال المال، أو التماس خدمات للكسب الشخصي، وهو ما جعل البعض يعرف الفساد على أنه استغلال الوظيفة العامة، أو الخاصة لتحقيق مكاسب شخصية.

2- أن أي عمل فاسد؛ ينطوي بالضرورة على انتهاك للواجبات، والالتزامات العامة، ويضر بالآخرين بشكل مباشر أو غير مباشر.

3- أن العلاقة الفاسدة؛ عادة ما يشترك فيها أكثر من طرف، أحدهما يحتاج إلى قرارات محدد، والآخر يمكنه التأشير على هذه القرارات.

4- أن التصرفات، والممارسات المرتبطة بالفساد، تتم بالسرية دائمًا، لأنها تتم في إطار من الغش، والتحايل.

5- خطر الفساد الإداري؛ يظهر في الإضرار بالمصالح الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو السياسية، أو الثقافية للمجتمع(1).

المطلب الثاني

خصائص ومظاهر ومقاييس الفساد الإداري

استخلص الفقه عدد من الخصائص التي يتميز بها الفساد الإداري، واستظهر عدد من اشكال الفساد التي يظهر، كما وضعت عدد من المنظمات والمؤسسات الدولية، عدد من المقاييس التي يمكن من خلالها قياس نسبة الفساد الإداري في الدول.

---

(1) بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، مرجع سابق، ص 69؛ فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي: تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد (ROLACC)، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2019، ص3.

مصالح خاصة، على خلاف الاستخدام الأمثل للموارد، أو التزوير، أو الغش، أو هدر وتبذير المال العام وغيرها، كما أن الفساد لا يشمل فقط القطاع الحكومي، بل أن القطاع الخاص متورط أيضًا في معظم أشكال الفساد الحكومي؛ التي تنطوي على إساءة استعمال المال، أو التماس خدمات للكسب الشخصي، وهو ما جعل البعض يعرف الفساد على أنه استغلال الوظيفة العامة، أو الخاصة لتحقيق مكاسب شخصية.

2- أن أي عمل فاسد؛ ينطوي بالضرورة على انتهاك للواجبات، والالتزامات العامة، ويضر بالآخرين بشكل مباشر أو غير مباشر.

3- أن العلاقة الفاسدة؛ عادة ما يشترك فيها أكثر من طرف، أحدهما يحتاج إلى قرارات محدد، والآخر يمكنه التأثير على هذه القرارات.

4- أن التصرفات، والممارسات المرتبطة بالفساد، تتم بالسرية دائمًا، لأنها تتم في إطار من الغش، والتحايل.

5- خطر الفساد الإداري؛ يظهر في الإضرار بالمصالح الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو السياسية، أو الثقافية للمجتمع[1].

المطلب الثاني

خصائص ومظاهر ومقاييس الفساد الإداري

استخلص الفقه عدد من الخصائص التي يتميز بها الفساد الإداري، واستظهر عدد من اشكال الفساد التي يظهر، كما وضعت عدد من المنظمات والمؤسسات الدولية، عدد من المقاييس التي يمكن من خلالها قياس نسبة الفساد الإداري في الدول.

---

(1) بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، مرجع سابق، ص 69؛ فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي؛ تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد (ROLACC)، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2019، ص3.

الفرع الأول

خصائص الفساد الإداري

يتميز الفساد الإداري بعدد من الخصائص التي تميزه على غيره من أنواع الفساد؛ كما أن له مظاهر متعددة يعرف بها، وترجع أهمية التعرف على خصائص الفساد، وصوره في الوصول إلى وضع استراتيجية، صحيحة لمنعه، ومكافحته؛ وتتمثل أهم خصائص الفساد الإداري في الآتي[1]:

أولاً: الفساد الإداري ظاهرة اجتماعية عالمية:

يرتبط بالموظف العام؛ أيًا كان مكانه، فالموظف إنسان، يبحث ويتطلع إلى تحقيق آماله وأحلامه في التملك والسيطرة، فهو كائن غير محدود الغايات والأهداف، وهو يميل إلى تحقيق أهدافه، وغاياته الخاصة بكل السبل؛ لا يمنعه من ذلك؛ إلا ما يشعر به من ضمير داخلي يرتبط بثقافاته، ونظامه الاجتماعي، والاقتصادي، وما يطبق عليه من نظم قانونية، ووضعية بواسطة السلطة المختصة، أو بواسطة المجتمع الذي يعيش فيه[2].

ثانيًا: الفساد الإداري ظاهرة قديمة:

فهو مرتبط بوجود الوظيفة العامة فقد سجلت الحضارات القديمة وقائع كثيرة تدل علي وجود الفساد الإداري، ومحاولات إصلاحه فمثلًا في بلاد الرافدين سنة 2400 ق. م (الحضارة السومارية)، صدرت قوانين اصلاحية مثل قوانين "أوروكاجينا"، والتي تضمنت قرارات حاسمة لمنع الرشوة، وعزل الموظفين سيء السمعة، وصدرت هذه القوانين ردًا على انتشار الفساد والفوضى، وتذمر الرعية من

---

(1) نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص85، 86؛ محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص39؛ سهام صباحي، الآثار الاقتصادية للفساد المالي على الدول العربية دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي- الجزائر، 2017، ص12.

(2) ربيع انور فتح الله، مرجع سابق، ص12، 13.

الأوضاع الإدارية والخدمية، كما تضمنت قوانين حمورابي الصادرة سنة 1790 ق. م عقوبات حاسمة ضد الرشوة، والموظفين غير الشرفاء، سواء كانوا من الموظفين العموميين العاديين أو من القضاة، وكبار المسئولين، وكان حمورابي يتولى بنفسه تطبيق هذه العقوبة؛ وفي الحضارة الفرعونية تضمن قانون "حورمحب" تجريم الأفعال التي تشكل فساداً إدارياً، ومن ذلك عقوبات اختلاس الأموال التي يتم تحصيلها من الضرائب، كذلك عقوبات استغلال النفوذ والسلطة من الموظفين أو من الجند أو قبول الموظف للرشوة؛ كما كان حراس المقابر تقدم لهم الرشوة لتمكين اللصوص من نهب المقابر، وكانت تطبق عقوبة الجلد مائة جلد على الموظف الذي يستولى على ماشية الغير، كما أن البرديات الفرعونية تشير عن استشراء الفساد في فترة من الفترات بأن:" اختلت الموازين، اختفي الحق، البعض يحاول خداع الآلة بذبح الأوز كقرابين للآلهة زاعمين أنها ثيران"؛ وفي الحضارة الصينية ظهرت الكثير من الوثائق التي كانت تشير إلى فساد الإدارة، وقد أشار الفيلسوف الصيني المعروف كونفوشيوس إلى أن الفساد ينتشر نتيجة اسناد السلطة إلى اشخاص غير جديرين بها، يتولونها عن طريق الوراثة أو الغش، وطالب بضرورة أن تتوافر في هؤلاء العناصر اللازمة والتي يؤهلهم لذلك من العلم والخلق القويم، وكان يردد دائما أن الإدارة الصالحة هي وسيلة الحكم الصالح، فإذا كانت الإدارة فاسدة فهي تكشف عن سوء نية القائمين على الحكم، وأن الإدارة الصالحة هي التي تقوم بتوزيع الثروة في أوسع نطاق، لأن تركيزها يؤدى إلى التفرقة والحسد والتطاحن بين الأفراد والشروط؛ وفي اليونان يشير كتاب أفلاطون " الجمهورية" يشير إلى وجود فساد في الإدارة والمجتمع، وكان يري أن توريث الطبقات للوظائف هو أشد أنواع الفساد، وأول أسباب هدم العدالة في المجتمع ، وكان يري أن هناك ثلاثة مبادئ يجب أن تحكم تولى الوظائف العامة هي: 1 - التخصص في العمل. 2 - التربية والأخلاق. 3 - الحاكم الفيلسوف. وكان يري أن المسئول أو الحاكم يجب أن يراعى الصالح العام، ولا يراعى مصالحه الخاصة، وأن يدفع الخيرين أو الصالحين إلى تولى المناصب العامة في الدولة؛ ويشير أرسطو في كتابه " السياسة" أن غاية الحكومة وهدفها يتوقف على مدى صلاحها أو فسادها، فإذا كانت

صالحة وتعمل على تحقيق خير الجماعة كانت حكومة صالحة، وإذا كانت تسعى لمصالحها الخاصة أو الحزبية تكون حكومة فاسدة[1]؛ وفي كتابات كوتيليا رئيس وزراء الملك في الهند القديمة 300 ق. م ورد على لسانه قوله:" إذا كان يستحيل على المرء أن لا يتذوق عسلًا أو سمًا امتد إليه لسانه؛ فإنه يستحيل عليه أيضًا وهو يدير أموال الملك إلا يتذوق من ثروة الملك ولو نزرًا قليلًا"[2]؛ وقد أشار ابن خلدون في القرن الرابع عشر الميلاد عن خطورة الفساد الإداري للمجتمع فكتب عنه أنه:" يقع تخريب للعمران، فتبقي تلك الأمة كلها، في فوضي مستطيلة أيدي بعضها على بعض، فلا يستقيم لها عمران، وتخرب سريعًا"؛ كما أن الفساد الإداري ظهر في العصر الحديث في انجلترا أبان حكم آل ستيورات عام 1660 م، فاستخدم الملك الرشاوى للتأثير على أعضاء البرلمان المعارضين له، وظهر شراء المناصب والوظائف بالدولة، وهو ما جعل الفيلسوف مونديورك عام 1777، يصف هذه الحالة بقوله:" لا تستطيع الحرية أن تستمر طويلًا، بين شعب فاسد بشكل عام"، وقد عم الفساد الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية حتى وصل لذروته، ففي عهد الرئيس الأمريكي Crant ؛ ظهرت فضائح استيلاء الموظفين العموميين على المال العام، وأراضي الدولة، واستغلال وظائفهم، كما ظهر فساد أعضاء الكونجرس في اصدار التشريعات التي تخدم مصالحهم؛ والرشاوى الانتخابية؛ مما دفع الشعب للضغط على الحكومات لوضع حد للحملة الانتخابية للمرشحين في الانتخابات، وهو ما حدث عام 1925، وتأكد بصدور قانون عام 1972 يلزم المرشحون بالإفصاح عن قوائم تمويل حملاتهم ونفقاتها، وهو القانون الذي ظهر للوجود بعد فضيحة وتر جيت، التي أجبرت الرئيس نيكسون عن التخلي عن منصبه كرئيس للإدارة الأمريكية، بعد كشف النقاب عن قيامه بتجسس سياسي ضد معارضيه، وقيامه بإخفاء مساهمات كبيرة ضخمة غير شرعية قادمة من شركات

(1) حورية بن عودة، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس – سيدي بلعباس، الجزائر، 2016، ص11، وما بعدها؛ ربيع أنور فتح الله، مرجع سابق، ص13، وما بعدها.

(2) نشوى على سعودي مرجع سابق، ص20، وما بعدها.

وجمعيات عدة، كان من المفروض عليه الإفصاح عنها؛ ويضاف إلي ذلك أن نائبه سبيرو أكينو استقال عام 1973 بسبب اتهامه بتهربه من دفع ضريبة الدخل، وفي عام 1980 وجهت تهم الفساد لكبار مساعدي الرئيس ريجن بارتكابهم جرائم التلاعب بأموال الحكومة الفيدرالية، واستغلال النفوذ، وفي عام 1995 أُدين نحو 1712 موظف من موظفي الإدارة الأمريكية في تهم فساد؛ وفي عام 1998 ارتكب الرئيس كلينتون جريمته النكراء في حق ثقة شعبه بخيانته لمبادئ الدستور الأمريكي، والخروج علي القيم والآداب معلنًا جريمته باستغلال نفوذه، وخروجه علي القيم والآداب؛ أما في روسيا حدث ولا حرج عن الفساد، فقضايا الفساد التي ترتكب من كبار المسئولين هناك لا تعد ولا تحصي، فقد رصدت منظمة الشفافية العالمية قيمة ما يدفع من رشاوى في روسيا وقدرته 300 مليار دولار سنويًا[1]؛ الفساد أدى إلى انهيار حكومة راجيف غاندي في الهند عام 1989، وحكومة نارسيمها راو التالية لها، وفي الفلبين اجبر جوزيف استرادا على التنحي عن رئاستها نتيجة تهم وجهت له بالفساد والنهب؛ وفي تايلاند انهارت حكومة تشوان ليبكي عام 1995 تحت وطأة فضائح الفساد[2]؛ وفي إيطاليا أبرز تحقيق قام به الاتحاد الإيطالي للتجارة؛ أن من كل ثلاثة تجار يخرج منهما أثنان يدفعان الرشوة لموظف الأجهزة الحكومية ذات العلاقة بطبيعة عملهم، وفي الصين بلغ عدد قضايا الرشوة 28٪ من القضايا، بينما قفزت جرائم فساد المسئولين الذين يتغاضون عن التزوير، والتهريب والتهرب الضريبي بنسبة 45٪؛ ولا يختلف حال الدول العربية كثيرًا عن حال هذه الدول، بالرغم من عدم وجود احصائيات دقيقة؛ إلا أن الفساد مستشري بها أيضًا؛ فمثلًا في الأمارات العربية المتحدة تم ضبط

---

(1) طانية قوري، سعادة حمانة: الفساد المالي وآليات مكافحته، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان- ميرة، بجاية، الجزائر، 2014، ص 14، 15؛ الطاهر بن ناعة، مرجع سابق، ص64، وما بعدها؛ حورية بن عودة، مرجع سابق، ص15، وما بعدها.

(2) نشوى على سعودي، مرجع سابق، ص24، 25.

شبكة من الموظفين الفاسدين الذين استغلوا وظائفهم لخدمة اغراضهم الشخصية غير المشروعة؛ وفي لبنان أشار رئيس وزرائها إلي تفشي ظاهرة الفساد، بسبب ضعف أجهزة المراقبة، والتدخلات السياسية والطائفية؛ وفي مصر أعلنت هيئة النيابة الإدارية أن هناك 178 قضية فساد إداي يوميًا، كما أكدت دراسة للمركز القومي للبحوث الجنائية أنه تم الكشف عن 2121 قضية اختلاس، وأكدت أن حجم أموال الكسب غير المشروع بلغت 99 مليار جنيه، وأن حجم أموال قضايا الرشاوي والعمولات بلغت 400 مليون جنيه، ونخلص مما تقدم إلي أن أثر الفساد قديم قدم التاريخ حيث عرفه الإنسان منذ بداية الخليقة، ولا زال يكتشف كل يوم شكل جديد ونوع جديد منه، وساهمت تعقيدات الحياة في زيادته وتعدد صوره التي تلقي بظلالها السيئة علي المجتمعات[1].

ثالثًا: السرية والتمويه:

يتم الفساد الإداري في سرية، والكشف عن حالات الفساد، لا تؤدى في الغالب إلى الكشف؛ إلا عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها كاملة، فالصفقات الكبيرة محل الفساد تكون معقدة، وغير مباشرة، ولذلك تغري كبار الموظفين على الاقبال على الفساد والمقامرة، لضعف احتمال الشكوك حوله؛ كما أن الفساد ينطوي على التمويه، والاخفاء، والتعتيم عن الأنشطة التي يقوم بها كل من يرتكب أفعال الفساد وسلوكياته.

رابعًا: تعدد الأطراف والالتزامات المتبادلة:

لم يعد الفساد الإداري عملًا فرديًا، بل عملًا منظمًا يشترك فيه غالبًا أكثر من شخص، الموظف الذي يبيع خدماته مستغلًا سلطانه ونفوذه؛ من يتعامل مع الموظف سواء، من يقوم بشراء خدمات منه ليست من حقه الحصول عليها، مستغلين في ذلك ضعف الوازع الديني والأخلاقي لدى الموظف والبيروقراطية الفاسدة، وغياب المساءلة، وقد يكون هناك وكيلا وذلك في قضايا الفساد الكبرى فيكون هناك

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص40، وما بعدها.

مقدم الرشوة والمسئول الحكومي وبينهما وسيط، وبتعدد الأطراف التي تتعامل مع الفساد يجعل مكافحته صعبة.

خامسًا : سلوك منحرف ينطوي على مغامرة :

يقوم الفساد الإداري على عنصر المغامرة، والمخاطرة من قبل الموظف العام، الذي تم إغرائه ليقامر، ويخاطر بوظيفته؛ بقيامه بسلوك مخالف للقوانين، واللوائح، والضوابط، والأخلاق القويمة.

سادسًا : خيانة الثقة :

يؤدى الفساد الإداري إلى خيانة الثقة، التي يفترض توافرها فيمن يشغل الوظيفة العامة، مما يضر بسمعة الوظيفة العامة.

سابعًا : الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية :

يؤدى الفساد الإداري إلى الإضرار بالمصلحة العام، وهدر للمال العام؛ وهو ما يؤدي إلى تردي الأوضاع الاقتصادية، التي تنعكس بلا شك على الأوضاع الاجتماعية، وهو ما يؤثر على النظام السياسي.

ثامنًا : الشمول :

يتصف الفساد بأنه يشمل أولئك الباحثين عن مصالح، أو موافقات أو قرارات محددة، وأولئك الذين يمكنهم التأثير على هذه القرارات، والتي عادة تكون دون وجه حق، أو بالمخالفة للقانون، واللوائح، والضوابط، والقيم الخاصة بالعمل، والمجتمع في نفس الوقت.

تاسعًا : تحقيق مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة :

يحصل من يرتكب واقعة الفساد على مصلحة، أو منفعة خاصة له، أو لذويه على حساب المصلحة العامة للمجتمع.

عاشرًا : تعدد مظاهرة :

هناك مظاهر متعددة لشيوع الفساد مثل قبول الهدايا الثمينة مقابل أداء العمل،

أو العدوان على الملكية، أو الاستيلاء على أراضي وممتلكات الدولة، وبيعها للغير دون وجه حق، ومثل إفشاء اسرار العمل بمقابل مادي، أو مقابل منفعة غير مادية، وإساءة استخدام الاختام الرسمية الحكومية، والعلامات أو الشعارات أو التوقيعات أو الدمغات، التي توضع على الذهب أو الفضة أو تزوير المحررات الرسمية.

حادي عشر: تباين أنماط الفساد:

تختلف أنماط الفساد تبعًا لاختلاف الجهات التي تحدث فيها، حيث يختلف نمط الفساد في المؤسسات الإنتاجية، عن نمطه في المؤسسات الخدمية، ويختلف في قطاع التعليم مثلًا، عن قطاع الصحي، عن قطاع النقل، عن قطاع السياحة وهكذا.

ثاني عشر: الارتباط بحالات الأزمات والكوارث:

تعتبر الأزمات الإدارية والطبيعية أو السياسة، والكوارث الطبيعية بيئات مواتية للفساد، مثل حالات الحروب، والمجاعات، والاعاصير، والزلازل، والأوبئة.

ثالث عشر: عولمة الفساد:

لم يعد الفساد محليًا فقط بل امتد نطاقه، ومجال عمله إلى الصعيد الدولي في ظل العمولة[1].

الفرع الثاني

مظاهر الفساد الإداري ومقاييسه

يمكن للفساد أن يحدث في أي مكان في العالم، بل أن بعض الباحثين يري أنه ظاهرة مستمرة لأن البشر انتهازيون بالفطرة، ويطمعون في المراكز والسلطة، فالفساد يمكن أن يتواجد في المجتمعات التي وصلت لدرجة من التعقيد، كما يمكن أن يتواجد في المجتمعات البسيطة، فهو قديم قدم الحكومات[2].

---

(1) حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص19، وما بعدها.

(2) نشوى على سعودي مرجع سابق، ص21.

أولًا: مظاهر الفساد الإداري:

يتخذ الفساد الإداري اشكالًا، وصورًا متعددة يصعب الإحاطة بها، والتصدي لها كالرشوة، والاختلاس، والتزوير، والابتزاز، وسوء الاستخدام الواضح للمال العام، من أجل كسب شخصي أو تحقيق أهداف خاصة، والمحسوبية والمحاباة، والتغاضي عن أنشطة غير قانونية، وسوء استخدام السلطة السياسية لتحقيق مكاسب شخصية؛ فهناك عدد من السلوكيات التي تصدر من الموظف العام، أثناء تأديته لوظيفته، تعد من مظاهر الفساد الإداري، وتمثل انتهاكًا لأخلاقيات الوظيفية العمومية، والخروج عن السلوك الإداري المألوف، والمتعارف عليه داخل مجتمع الإدارة لتحقيق أغراض خاصة بعيدة عن المصلحة العامة، والتي تتمثل في الآتي[1]:

---

(1) انظر في تفاصيل هذه الأنماط: حمدي عبد العظيم، مرجع سابق ، ص25، وما بعدها؛ خالد بن عبد الرحمن بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص26، وما بعدها؛ فرج شعبان، مرجع سابق، ص46، وما بعدها طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع سابق، ص26، وما بعدها؛ تغريد داود سليمان داود، مرجع سابق، ص101؛ عدنان محمد قطيط، مرجع سابق، ص225، 226؛ محمد بن عزوز، مرجع سابق، ص204؛ الطاهر بن ناعة، مرجع سابق، ص73، 74؛ حورية بن عودة، مرجع سابق، ص80، وما بعدها؛ شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي: اخلاقيات الوظيفية العمومية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، العدد (2)، فبراير 2019، ص17، ما بعدها.

جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ التي اعتمدت، وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 55/25 في الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في 15 /11/ 2000. بالنص في المادة (8) منها على تجريم بعض صور الفساد الوظيفي الخاص بالوظيفة العام فجاء نصها على أن: "1- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير آخري لتجريم الأفعال التالية جنائيًا عندما ترتكب عمدًا:

1- وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه، أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص اخر او هيئة أخرى لكي يقوم هذا الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق مهامه الرسمية؛=

= ب- التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقه سواء لصالح لموظف نفسه أو لصالح شخص آخر لكي يقوم الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام عن فعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية..".

وهذه الصور هي ما وردت باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58/ 4 بتاريخ 13/ 10/ 2003 في المواد من (15 – 25)، لصور وحالات الفساد والتي حصرتها في:

1 – رشوة الموظفين العموميين الوطنيين.

2 – رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية.

3 – اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومي.

4 – المتاجرة بالنفوذ.

5 – إساءة استغلال الوظائف.

6 – الإثراء غير المشروع.

7 – الرشوة في القطاع الخاص.

8 – اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص.

9 – غسل العائدات الاجرامية.

10 – الإخفاء.

11 – إعاقة سير العدالة". راجع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2004، ص17– 22.

وهو ذاته ما ورد بالمادة (4) من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد؛ أنظر: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمحررة بالقاهرة في 21/ 12/2010، والموقع عليها من قبل وزراء الداخلية العرب، ودخلت حيز النفاذ في 29/ 6/2013.

وهي ذاته ما ورد باتفاقية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد والتي نصت في المادة (4) منها على عدد من صور الجرائم التي تصنف على أنها من أعمال الفساد أو ذات الصلة به؛ إلا أننا نرى أن – الاتفاقية كانت أوفق في أنها في الفقرة الثانية أنها تطبق أيضا على أي عمل أو ممارسة للفساد، والجرائم ذات الصلة لم يتم وصفها في هذه الاتفاقية؛ أنظر اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحة، والتي تم اعتمادها في الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد الإفريقي، مابوتو، بتاريخ 11 يوليو 2003.

1- عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف.

2- الامتناع عن أداء العمل المكلف به، أو التراخي في أدائه.

3- افشاء اسرار الوظيفة.

4- **الرشوة:** ويقصد بالرشوة: "حصول الموظف العام على أموال، أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة"؛ وهي تعد جريمة من الجرائم التي تقع على الوظيفة العامة، وهي ليست بظاهرة عابرة، بل لها ابلغ الأثر على خلق جهاز إداري ضعيف، لا يستطيع تحمل تبعات التنمية؛ إضافة إلى التمييز بين المواطنين، وهدر المال العام، مع إهدار كرامة وسمعة وهيبة الموظف العام؛ الأخطر من كل ذلك ضياع هيبة الدولة ذاتها من نفوس الراشين والمرتشين والرائشين، ومن ثم من نفوس جُل المواطنين علي اعتبار أن "كل الدولة بتقبض يا عم"، وتقضي الرشوة علي قيمتي الحرية والمساواة معًا[1].

5- **المحاباة والمحسوبية:** ويقصد بالمحاباة أنها:" تفضيل جهة على آخري في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة"؛ بينما يقصد بالمحسوبية أنها: "تنفيذ أعمال لصالح فرد، أو جهة ينتمي لها الشخص، مثل عائلة أو منطقة دون أن يكونوا مستحقين لها"؛ ويعدا من أكثر مظاهر الفساد ظهورًا، والأصعب علاجًا، فهما ينجمان عن استغلال المنصب الحكومي، والاستفادة منه، دون وجه حق، فهو فساد ناتج عن سوء النية، مع سبق الإصرار، لإعطاء حق، أو منصب لشخص لا يستحقه[2]؛ ويعد التوريث في التعيين في الوظائف العامة، فالموظف العام الأب يعين أبنه أو ابنته، والموظف العام الزوج يعين زوجته، والموظفة العامة تعين أختها، حتى باتت بعض المؤسسات عبارة عن عوائل

(1) احمد إسماعيل، مرجع سابق، ص202، وما بعدها

(2) سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة: أثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحتها، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، يناير، 2014، العدد (513)، ص398.

متداخلة، ويظهر هذا التوريث بصفة خاصة في المؤسسات السيادة التي تتمتع بمزايا وحصانات معينة مثل القضاء والشرطة والجيش[1].

6- **مخالفة القوانين واللوائح المالية:** يقوم في هذه الصورة المسئول بغض الطرف عن تطبيق القانون، أو بالتحايل على تطبيقه لتحقيق مصالح شخصية، من خلال التسهيل للغير في عدم تحصيل المستحقات المالية للدولة تجاه، مثل تسهيل التهرب الضريبي والجمركي للغير، مما يؤثر على ميزانية الدولة، ويؤثر على سمعتها.

7- **الاستيلاء على المال العام:** يقصد به: "الحصول على أموال الدولة، والتصرف فيها دون وجه حق، وبشكل سري تحت مسميات مختلفة"[2].

---

(1) احمد إسماعيل، مرجع سابق، ص210، 211.

(2) أوضح تقرير هيئة الرقابة الإدارية في المصرية الخاص حول بيانات مؤشر منع ومكافحة الفساد الإداري في مصر عن الأعوام 2016، 2017، 2018 " وهى احد أجهزة الرقابة الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية، وتمارس مهام عملها بموجب القانون رقم 54 لسنة 1964، والمعدل بالقانون 207 لسنة 2017 ": أن في مؤشر مظاهر الفساد الإداري في مصر جاءت الرشوة: والهدايا والإكراميات في المرتبة الأولى، حيث أفاد 12.4 ٪ من المواطنين بوجود ظاهرة دفع الرشاوي، والإكراميات، وأشاروا إلى تعرضهم هم أو احد أفراد أسرهم للظاهرة من أجل الحصول على الخدمة عام 2018؛ ثم جاءت المحاباة : والتي تتمثل في مجاملة الأقارب والاعتماد على المعارف لتسهيل الإجراءات الحكومية في المرتبة الثانية حيث اكد 10.7٪ من المواطنين وجود ظاهرة مجاملة الأقارب والاعتماد على المعارف لتسهيل الإجراءات الحكومية تعرضهم هم أو احد افراد أسرهم للظاهرة عام 2018 ، وجاء إساءة استغلال المال العام: في المرتبة الثالثة، حيث أكد 7.6 ٪ من المواطنين إلى وجود ظاهرة استغلال الموظفين بالجهات الحكومية للمال العام، وأشاروا إلى مشاهدتهم للظاهرة عام 2018، وجاء الاستيلاء على المال العام: في المرتبة الرابعة فيعتبر اقل مظاهر الفساد إدراكًا وانتشارًا من قبل المواطنين عام 2018، حيث اكد 4.8 ٪ من المواطنين وجود ظاهرة الاستيلاء على المال العام، وأشاروا إلى مشاهدتهم للظاهرة عام 2018. راجع في التقرير موقع هيئة الرقابة الإدارية المصرية على شبكة الإنترنت:
https://www.aca.gov.eg/arabic/About/Pages/default.aspx.

8- **تبديد المال العام: يقصد به:** "الإسراف في إنفاق ما تحت يده من مال عام، وانفاقه في غير موضعه"، وهو ما يظهر في المبالغة في الإنفاق على الأثاث المكتبي والأبنية، وإقامة الحفلات والإعلانات الخاصة بالتهنئة أو التعازي، وغير ذلك من صور تبديد المال العام.

9- **التفريط في المال العام: يقصد به:** "عدم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة، وفي التوقيتات المناسبة، مما يترتب عليه ضياع الأموال المستحقة للدولة أيا كان ذلك المال"[1].

10- **الابتزاز: يقصد به:** "الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصف بالفساد".

11- **التزوير:** "أي تغيير الحقيقة داخل المحررات الرسمية بإحدى الطرق التي يترتب عليها حدوث ضرر للغير".

12- **سوء استخدام السلطة:** من خلال تقديم الخدمات الشخصية، وتسهيل أمور تجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية، من خلال منح أقارب ومعارف المسئولين ما يطلبون.

13- **السلبية:** من خلال امتناع الموظف العام وعزوفه المتعمد على المشاركة في اتخاذ القرارات، واللامبالاة، وعدم ميله وعزوفه عن التجديد والتطوير والابتكار.

14- **فتح حسابات خارج حدود الدولة:** يلجأ بعض البيروقراطيين المتمرسين لفتح حسابات مالية لهم في بعض البنوك السرية، أو في دول بعيدة عن دولتهم الأم، ويتفقون مع بعض الشركات الكبيرة التي يوفرون لها بعض التسهيلات مثل ترسيه العقود، أو تخليص مستحقاته المالية أن يودعوا أتعاب خدمات في تلك الحسابات، لقيام بعض الشركات الكبيرة بفتح حسابات جارية في بعض البنوك الدولية لصالح موظفين كبار يقدمون مثل هذه الخدمات.

---

(1) انظر تطبيقات عملية على هذه الصورة: عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، 2011، ص372، وما بعدها.

15- **التلاعب بمحتويات الملفات في الجهات الرسمية:** حيث يتقاضى الموظف مبالغ مالية أو هدايا عينية مقابل تعديل أو تصوير أو نزع بعض الوثائق الرسمية.

16- **التلاعب بالأختام الرسمية:** بعض المسئولين عن هذه الختام يقومون لتصديق على أوراق غير صحيحة أو مخالفة للنظام مقابل بعض المنافع المقدمة لهم.

17- **بيع الطوابع الخاصة برسوم الخدمات:** تستوجب الإجراءات الإدارية للحصول على بعض الخدمات لصق طوابع بريدية على بعض الأوراق الرسمية، وتزدهر في بض الدول النامية سوق سوداء لبيع هذه الطوابع، وتزويرها أو بيعها قل من السعر الرسمي، وكل هذا يؤدي إلى إهدار المال العام.

18- **تزوير الفواتير:** حيث يبالغ في قيمة المشتريات أو المبيعات للجهات العامة خدمة للمصالح الخاصة.

19- **استخدام بعض وسائل النقل للأغراض الخاصة:** حيث تستخدم المركبات الخاصة بجهة العمل لخدمة أغراض شخصية كالتنقلات الأسرية أو نقل الأمتعة الخاصة، وفي بعض الحالات جير تلك المركبات المملوكة للدولة لآخرين مقابل مبالغ مالية أو خدمات مقايضة[1].

ثانيًا: مقايس الفساد الإداري:

هناك صعوبات واشكاليات عديدة تواجه عملية قياس الفساد، وتحليل عوامله، وتقييم أثاره، وأهم هذه الإشكاليات تتعلق بكون الفساد ظاهرة مستترة، يحرص أطرافها في أغلب الأحيان علي إخفاء معالمها، ومن هنا تنبع صعوبة قياس الظاهرة وانعكاساتها، وهناك عدد من المؤسسات علي العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد من خلال تطوير مؤشرات كمية تستند في معظمها علي استقصاء أراء الخبراء عن انطباعاتهم، ومن واقع ممارساتهم العملية حول تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول، وتشمل أشهر المؤشرات المستخدمة في الأدبيات التطبيقية، علي

(1) محمد قلاف، سميرة احلام حدو: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري "تجارب دولية"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسيبة بن بو على، الشلف، الجزائر، العدد (1)، 2015، ص18، وما بعدها.

مؤشر الفساد الذي تصدره مجموعة المخاطر السياسية، ومؤشر الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، ومؤشر الفساد الذي يصدره البنك الدولي ضمن المؤشر المركب للحوكمة[1]؛ بالرغم من وجود رأي – يري- انه لا يمكن وضع مؤشرات لقياس الفساد، وبفرض أنه إذا أمكن وضع مؤشرات للفساد، فمن المحتمل التخلص منها، إذ تقف الطبيعة السرية للفساد عقبة كبري أمام قياس الفساد؛ إلا أنه تغلبت مؤشرات قياس الفساد علي هذه العقبة، بإيجاد أساليب غير مباشرة لقياس الفساد، تقوم هذه الأساليب على توافر معلومات بشأن انتشار الفساد في الدولة أو المؤسسة المعنية؛ ، لذلك فإن معظم الأساليب التي حاولت قياس الفساد استخدمت مؤشرات الإدراك من خلال الاستبيانات[2].

1- **المؤشر الفرعي للفساد الإداري في الدليل الدولي للمخاطر القطرية:** بدأ اصدار هذا المؤشر عام 1980 بواسطة محرري نشرة التقارير الدولية، وهي نشرة أسبوعية حول التمويل والاقتصاد علي مستوي العالم، استنادًا علي نموذج احصائي لحساب المخاطر، وفي عام 1992 انضم مبتكرو المؤشر إلي مجموعة خدمات المخاطر السياسية، وفي عام 2001 بدأ ادراج المؤشر الدولي للمخاطر القطرية في شبكة المعلومات الدولية؛ ويشمل مؤشر دليل المخاطر القطرية علي 22 متغير موزعة علي ثلاثة مجموعات فرعية للمخاطر السياسية (12 متغير و100 نقطة مخاطر) والمخاطر التمويلية، والمخاطر الاقتصادية (5 متغيرات و50 نقطة مخاطر لكل منهما)، بحيث تشتمل كل مجموعة علي متغيرات فرعية تقيم مخاطر كل منهما علي أساس نقاط للمخاطر تعكس الوزن النسبي للمتغير ثم المجموعة، وتشير النقاط المتدنية لنقاط المخاطر تعكس الوزن النسبي للمتغير ثم المجموعة، وتشير النقاط المتدنية لنقاط المخاطر إلي وجود مخاطر مرتفعة للغاية، ويتم الحصول علي المؤشر التجميعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية بأخذ نصف مجموع المخاطر للمجموعات الثلاثة، بحيث تتراوح قيمة المؤشر التجميعي بين صفر للمخاطر المرتفعة

(1) نهلة ابو العز، مرجع سابق، ص650.

(2) عاطف وليم اندراوس، محمد جلال خطاب، مرجع سابق، ص19.

للغاية، 100 نقطة للمخاطر المتدنية للغاية، ويندرج المؤشر الفرعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية، الذي يعنى بقياس الفساد ضمن المجموعات الفرعية للمخاطر السياسية، ويحظى بست نقاط للمخاطر، ويقيس درجة الفساد الإداري في أوساط صناع القرار، كما تعكسها العمولات، والرشاوي التي ينبغي تقديمها لصالح القرار ليقوم بواجباته الرسمية، وتتراوح قيمة المؤشر بين (صفر) والتي تعكس تفشي واسع للفساد الإداري، و(6)، والتي تعني حالة انعدام الفساد، مما يعني مخاطر متدنية للاستثمار؛ وتبرر مجموعة خدمات المخاطر السياسية ادراج مؤشر الفرعي للفساد ضمن المجموعة الفرعية للمخاطر السياسية، بملاحظة أن الفساد داخل النظام السياسي، يمثل تهديدًا للاستثمار الأجنبي المباشر، لأنه يشوه البيئة الاقتصادية والتمويلية ويؤثر سلبًا علي كفاءة الدولة وقطاع الأعمال[1].

2- **مؤشر منظمة الشفافية الدولية لقياس الفساد الإداري:** يعد ذلك المؤشر من أكثر معايير قياس الفساد شيوعًا في العالم، والذي تنشر باستخدامه المنظمة ما يسمى بمؤشر ادراك الفساد (CPI)، ويرتب هذا المؤشر الدول والمناطق حسب درجة الفساد الحادث في القطاع العام في البلدان المختلفة، وهو مؤشر مركب مبنى على مجموعة بيانات تم جمعها عن طريق مجموعة منتقاه من المؤسسات ذات السمعة الحسنة، ويصنف مؤشر(176 (CPI دولة وفقًا لمقياس يتراوح قيمته بين 100 (خلو كامل من الفساد)، وصفر (درجة عالية جدًا من الفساد)؛ وهناك مؤشرات أخرى تستخدمها منظمة الشفافية الدولية منها، **مؤشر التحكم في الفساد:** ويعكس ادراك مدى استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، ويتضمن كل من اشكال الفساد الكبير والصغير على حد سواء، وتعنى القيمة المرتفعة للمؤشر ارتفاع قدرة الدولة على التحكم في الفساد؛ **مؤشر دافعي الرشوة:** والذي يصنف البلدان ثراءً وتأثيرًا اقتصاديًا تبعًا لاحتمال انخراط شركاتها في الرشوة عندما تعمل بالخارج، ويعنى المؤشر

(1) نهلة ابو العز، مرجع سابق، ص651.

المرتفع انخفاض احتمالات تورط شركات الدولة في الرشاوى أثناء ممارسة أنشطتها بالخارج، **باروميتر الفساد العالمي**؛ وهو عبارة عن مسح للرأي العام فيما يتعلق بصور وممارسات الفساد، ويبين الكيفية التي ينظر بها للفساد على المستوى الوطني[1].

3- **مؤشر البنك الدولي لقياس الفساد الإداري**: بدأ تطوير المؤشر المركب للحوكمة **Worldwide Governance Indicator**.، بواسطة باحثين من البنك الدولي في عام **1999**، وذلك على أساس ستة جوانب للحوكمة تتمثل في[2]:

أ- **ابداء الرأي والمساءلة**: يقيس الحقوق السياسية والمدنية، بالإضافة لحقوق الإنسان.

ب- الاستقرار السياسي وانعدام العنف: يقيس احتمالات التهديد باستخدام العنف ضد الحكومة، أو فرض تغييرات فيها بما في ذلك الاعمال الإرهابية.

ت- الفعالية الحكومية: تقيس كفاءة الجهاز البيروقراطي، ونوعية تقديم الخدمات العامة.

ث- نوعية الأطر التنظيمية: يقيس مدي تأثير السياسات غير الملائمة لنظام السوق.

ج- سيادة القانون: يقيس نوعية العقود والشرطة والمحاكم. بما في ذلك استقلالية الجهاز القضائي ومدي حدوث الجرائم.

ح- مكافحة الفساد: يقيس استغلال السلطة العامة لتحقيق مآرب ومكاسب شخصية، بما في ذلك اعمال الفساد كبيرها وصغيرها، واستحواذ النخبة على مقدرات الدولة، وتتراوح قيمة المؤشر بين؛

- 2,5؛ +2,5 بحيث تعني القيم المرتفعة مستوي أعلي من الحوكمة.

---

(1) عاطف وليم اندراوس، محمد جلال خطاب، مرجع سابق، ص20، 21.

(2) نهلة ابو العز، مرجع سابق، ص652، 653.

الفرع الثالث

تقسيمات الفساد الإداري ونظرياته الفقهية

قسم الفقه الفساد الإداري إلى تقسيمات مختلفة، حسب وجهة النظر التي تبناها، والزاوية التي نظر منها إلى الفساد؛ وبالطبع ظاهرة الفساد لها تأثير على حياة المواطن، وسياسات الدول، وهو ما جعل العالم كله يهتم بدراسته بدراسات مستفيضة، وتنظيم مكافحته باتفاقيات وتشريعات دولية، فكلما عظم الأثر زاد الاهتمام والدراسة.

أولاً: أصناف الفساد الإداري:

قسم الفقه الفساد الإداري، إلى عدة أصناف حسب الرؤيا التي تبناها، والتي منها الآتي:

1- **الفساد الإداري حسب الحجم:** ينقسم الفساد الإداري، من حيث النظر إلى حجمه إلى الآتي[1]:

أ- **فساد إداري صغير:** ويطلق عليه أيضًا مسمى الفساد الإداري الأفقي، وهو يتعلق بفساد الموظفين الذين يشغلون المناصب الدنيا في السلم الوظيفي في القطاعات المختلفة، واساسه الحاجة الاقتصادية (المادية)، ويحدث هذا النوع من الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول طلب رشوة أو ابتزاز، لتسهيل عقد أو إجراء طرح المناقصة العامة، أو انهاء الإجراءات الإدارية الروتينية؛ يتصف هذا النوع من الفساد بأنه: فساد جزئي، ومحدود بأفراد معينة، فهو فساد بسيط، وواضح، يسهل اكتشافه، ومعالجته بسرعة[2].

---

(1) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع سابق، ص11؛ سهام صباحي، مرجع سابق، ص12؛ الطاهر بن ناعة، مرجع سابق، ص71؛ حورية بن عودة، مرجع سابق، ص45؛ عائشة فقيري: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، الجزائر، 2019، ص17، 18.

(2) محمد نصر محمد القطري، مرجع سابق، ص103؛ محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 460؛ فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، مرجع سابق، ص3.

ب- **فساد إداري كبير:** ويطلق عليه أيضًا مسمي الفساد الإداري العمودي، الذي يقع فيه كبار موظفي ومسئولي الدولة، ممن يشغلون أعلى سلم الوظائف الإدارية بالدولة، وهؤلاء أثر فسادهم أكبر بكبير من الفئة الأولى؛ وقد يكون الفساد الإداري الكبير يشمل كافة قطاعات وأجهزة الدولة؛ وقد يكون جزئي يشمل أصحاب المناصب العليا في جزء من قطاع، أو منظمة من المنظمات الحكومية فقط؛ ويتصف الفساد الإداري الكبير بأنه: شامل التأثير، صعب الاكتشاف، غامض غير واضح، وبطيء المعالجة، ومدمر[1].

2- **الفساد الإداري حسب الانتشار:** قسم الفقه الفساد الإداري من حيث انتشاره إلى[2]:

أ- **فساد إداري دولي:** وهو الذي يأخذ معنى عالمي يعبر حدود الدولة، ضمن ما يطلق عليه العولمة، وتحت مظلة النظام الاقتصادي الحر، والتي تكون فيه مؤسسات الدولة مرتبطة بمؤسسات في دول أخرى، وقد يطول منظمات إدارية دولية؛ وقد يتورط في هذا الفساد شركات متعددة الجنسيات.

ب- **فساد إداري محلي:** وهو ما يتعلق بما يدور داخل مؤسسات الدولة، وعلى مختلف القطاعات الإدارية داخل الدولة.

3- **الفساد الإداري حسب طبيعته:** قسم الفقه الفساد الإداري، من حيث طبيعته التي يندرج تحتها، إلى عدة أقسام[3]:

أ- **فساد سياسي:** وهو فساد القمة، وهو أخطر أنواع الفساد لارتباطه بقمة الهرم السياسي، ويقع من قبل مسئولي الدولة بهدف زيادة الثروة أو النفوذ؛

---

(1) محمد نصر محمد القطري، مرجع سابق، ص104؛ محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 460؛ فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، مرجع سابق، ص3.

(2) محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 461، 462؛ طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع سابق، ص12؛ مليكة بكوش، مرجع سابق، ص11؛ الطاهر بن ناعة، مرجع سابق، ص71؛ حورية بن عودة، مرجع سابق، ص45؛ عائشة فقيري، مرجع سابق، ص18.

(3) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع سابق، ص12؛ بشار محيسن حسن الامارة، مرجع سابق، ص27، وما بعدها؛ الطاهر بن ناعة، مرجع سابق، ص72، 73.

ويتصف هذا النوع من الفساد بأنه: شامل التأثير، في بعض الحالات صعب الاكتشاف، غير واضح، وبطيء المعالجة، ومدمر.

ب- **فساد مالي:** وهو يتعلق بمجموعة من المخالفات، والانحرافات للقواعد والأحكام التي تنظم سير العمل الإداري، والمالي بالدولة، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة الإدارية، يرتكبها الموظفون العموميون بالدولة أيا كانت مواقعهم الوظيفية.

ت- **فساد تنظيمي:** وهو يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية الوظيفية، والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأديته لمهام عمله، مثل عدم احترام مواعيد العمل، أو مواعيد الحضور والانصراف، أو تخصيص وقت العمل في قراءة الصحف، واستقبال الزوار، أو الامتناع أو التراخي في القيام بالعمل؛ ويتصف بأنه: محدود، سهل الاكتشاف، سريع المعالجة، قد يكون مكلفاً في علاجه.

ث- **فساد اخلاقي:** وهو يتعلق بمجمل الأفعال المتعلقة بسلوك الموظف العام، داخل وخارج العمل، والتي لا تتناسب مع الوظيفة العامة.

ج- **فساد تشريعي:** وهو يتعلق بالتشريعات التي تخدم الفساد أما لغموضها، أو لتعارضها، أو لكثرة صدورها وتواترها، مما يساعد على انتشار الفساد المقنن.

4- **الفساد الإداري** حسب درجة التنظيم: قسم الفقه الفساد الإداري، من حيث درجة التنظيم، إلى عدة ثلاثة أقسام تتمثل في الآتي(1):

أ- **الفساد العرضي:** وهو يشير إلى كافة اشكال الفساد الإداري الصغير والعرضي، والتي تعبر عن سلوك شخص، أو أكثر مما تعبر عن نظام عام بالإدارة، وأمثلته الدالة عليه مثل الاختلاس، والمحسوبية، والمحاباة، وسرقة الأدوات المكتبية، أو بعض المبالغ الصغيرة.

---

(1) عائشة فقيري، مرجع سابق، ص15.

ب- **الفساد المنظم:** وهو يشير إلى الفساد الإداري في بعض الهيئات والمنظمات الإدارية، يتم من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة، ومحددة، يمكن أن نعرف من خلالها مقدار الرشوة، وآلية دفعها أو كيفية المعاملة، بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مرتبطة بالفساد، يستفيد ويعتمد كل منها على الآخر.

ت- **الفساد الشامل:** وهو الفساد واسع النطاق، ويشمل جميع الأموال والممتلكات الحكومية، عن طريق صفقات وهمية، أو تسديد أثمان سلع صورية، أو تحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة، بدعوى تحقيق المصلحة العامة.

5- **الفساد الإداري حسب القطاع الذي يظهر فيه:** قسم الفقه الفساد الإداري، حسب القطاع الذي يظهر وينتشر فيه؛ نوعين هما[1]:

أ- **فساد القطاع العام:** وهو يعبر عن كل مظهر يتم فيه، استخدام القطاع العام في غير تحقيق الغاية منه من قبل القائمين عليه، مثل تحويل مواقع العمل لقضاء المصالح الخاصة، على حساب الدولة طالما هي المالك الوحيد، الذي يقوم في كل مرة بتعويض الخسائر وتغطية السرقات.

ب- **فساد القطاع الخاص:** وهو ما أشار إليه تقرير منظمة الشفافية الدولية، من أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمال غير مشروعة " تندرج تحت أشكال الفساد"، ثم الشركات الصينية والألمانية، وتتمثل تلك الاعمال غالبًا في التهرب من التزاماتها القانونية تجاه الدولة، من دفع ضرائب، وتأمينات اجتماعية، ورسوم جمركية، وغيرها من المخالفات القانونية.

6- **الفساد الإداري وفقًا للرأي العام:** قسم الفقه الفساد الإداري، وفقًا لآراء المواطنين في الفعل أو التصرف بما إذا كان يلقي استهجانًا، أم استحسانًا وقبولًا منهم؛ إلى ثلاثة أقسام[2]:

---

(1) محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 461.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص348.

أ- **الفساد الأبيض:** وهو نوع الفساد الإداري، الذي يوجد اتفاق كبير بين الجمهور، والموظفين في الجهاز الإداري، علي تقبله واستحسان العمل، أو التصرف الخاص به.

ب- **الفساد الأسود:** وهو نوع الفساد الإداري، الذي يوجد اتفاق كبير بين الجمهور، والموظفين في الجهاز الإداري على إدانته، ورفض واستهجان العمل، أو التصرف الخاص به.

ت- **الفساد الرمادي:** وهو نوع من الفساد الإداري، يصعب تصنيفه وادراجه، تحت أي نوع من النوعين السابقين، فسمي لذلك بالرمادي، ويعود ذلك إلى غياب الاتفاق بين الجمهور والموظفين حول تقبل أو رفض العمل أو التصرف الفاسد.

7- **الفساد الإداري من حيث أطرافه:** قسم الفقه الفساد الإداري، من ناحية الأطراف المشتركة فيه، إلى أربعة أنواع تتمثل في الآتي[1]:

أ- **الفساد التلقائي أو الذاتي:** يقصد به؛ استيلاء الفرد على الممتلكات العامة لتحقيق منفعة شخصية، مثل بيع أراضي، وممتلكات الدولة لحساب الشخص، أو الانتفاع بها بنفسه، دون دفع ثمن أو مقابل لذلك، وهو ما يعتبر نوعًا من السرقة[2].

ب- **الفساد الثنائي:** يقصد به؛ اشتراك طرفان في عملية الفساد أحدهما مسئول رسمي في الجهاز الحكومي، يتواطأ مع المجرم الأصلي، أو المحتال، لانتهاك القانون، والتحايل على التنظيم الرسمي ذاته، لتحقيق منافع متبادلة دون وجه حق.

ت- **الفساد الجماعي:** يقصد به؛ اشتراك عدة أطراف في أعمال الفساد داخل الدولة الواحدة، مثل اشتراك عدد من مؤسسات الدولة، أو الجهاز الإداري للدولة بالكامل لخدمة الأطماع الفاسدة للنظام الحاكم، أو النخبة

(1) حمدي عبد العظيم، مرجع سابق، ص64، وما بعدها.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص351.

الحاكمة، للانحراف عن القيم التي اقسمت هذه النخبة على التمسك بها، وحمايتها، وتطلب من المواطنين التمسك بها، وهو ما يعتبر أكثر ضررًا على المجتمع وتنظيماته.

ث- **الفساد التآمري:** يقصد به؛ وجود اتفاق على مؤامرة بين طرفين، أو أكثر للاستيلاء على المال العام، أو الإخلال بالقواعد، والضوابط، واللوائح، والمعايير الفنية، أو الصحية، أو البيئية، مقابل الحصول على مبالغ دون وجه حق للطرف الحكومي، من الطرف الذي يقوم بتوريد مشتريات حكومية؛ كما يلاحظ أن الفساد الإداري التآمري يحدث على المستوى الدولي، مثلما يحدث على المستوى المحلى داخل البلاد خاصة في ظل العولمة.

ثانيًا: النظريات الفقهية في الفساد الإداري:

يوجد عدد من النظريات الفقهية، التي اهتمت بدراسة الفساد الإداري من جوانبه المختلفة، وأثاره على المجتمع؛ ويعد أشهرهما هما، النظرية الليبرالية أو الوظيفية؛ والنظرية الأخلاقية.

1- **النظرية الليبرالية او الوظيفية:** لم يهتم أنصار هذه النظرية بالمظهر الأخلاقي للفساد الإداري، فأصحابها يرون أن الفساد الإداري في حد ذاته، قد يحل محل الاصلاحات، لأن كلاهما قد يقوم مقام الثورة، فالإصلاحات تسمح بتخفيف الضغوط التي تمارسها الطبقات في إطار التغيرات الهيكلية، والفساد الإداري يسمح بتخفيف الضغوط التي تمارسها الجماعات، في إطار التغيرات السياسية، ويضيف أنصار هذه النظرية، أن الفساد جاء نتيجة للعصرنة التي شهدتها مختلف دول العالم[1]؛ فهو يعد نتيجة حتمية عند الانتقال من مجتمع قديم إلى مجتمع مصنع؛ ويري هذا الاتجاه أن تقديم الرشوة مثلًا، من أجل تذليل عقبات البيروقراطية يحقق استفادة لأصحاب الدخول المتدنية؛ بكونها تعد اعانات تشجعهم على الاستمرار في العمل، كما أن أثراء بعض الأشخاص، بشكل غير مشروع عن طريق استعمال اساليب الفساد، من شأنه

(1) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع سابق، ص15، 16.

أن يترجم إلى مشروعات خاصة، أو استثمارات تعمم فائدتها على المجتمع، ويعتقد أصحاب هذه النظرية أن الفساد نابع من عدم التوازن بين الأنظمة المختلفة، فالفساد يمكن أن ينتج على سبيل المثال، عندما تصطدم المؤسسات السياسية، بالثقافة التقليدية، أو عندما تتجاوز التنمية الاقتصادية، التطور القانوني، باختصار هو حصيلة التحديث والتنمية؛ **وقد وجه لهذه النظرية عدد من الانتقادات**، منها اعتماد النظرية على أن الفساد الإداري هو الذي يسير النظام، بدلًا من القواعد العامة والمجردة التي تكفل المساواة للجميع، بصرف النظر عن مركزهم الاجتماعي، سوف يقوض الأسس التي يعتمد عليها المجتمع في وجوده، كما أن الفساد الإداري، وإن كان يجنبنا في بعض الأحيان من وطأة جمود القواعد البيروقراطية؛ فإنه يشجع على ظهور مجموعات اقتصادية غير قانونية، كما يساعد على اختلاس الأموال من المؤسسات الإنتاجية، مما يخفض قدرة هذه المؤسسات على الاستثمار، كما يشكل مساسًا مباشرًا بالقيم الديمقراطية[1].

2- **النظرية الأخلاقية**: يري أنصار هذا الاتجاه؛ أن فقدان السلطة لقيمتها الأخلاقية يؤدى إلى الانحراف، فالفساد مشكلة أخلاقية يرتكز في طرحه على مفهوم المصلحة العامة، والمجتمع الفاسد هو المجتمع الذي تحركه المصلحة الخاصة، والذي لا يعير أي اهتمام للقيم[2]؛ فالفساد يُشبهُهُ أصحاب هذه النظرية بالأعشاب الضارة التي تستفيد من التربة، وتأخذ حيزها، وتعيق نمو النباتات الأخرى؛ **وتنتقد هذه النظرية**: في أن موقف الأخلاقيين من صور الفساد، سيختلف من مجتمع لأخر، حسب الثقافة التي يعتنقها المجتمع، كما أن المنظور الأخلاقي؛ لا تتضح فيه الخطوط الفاصلة بين الخير والشر – الفساد والصلاح، كما أن الفساد ظاهرة مجتمعية عامة، وليست فردية[3].

(1) نشوى على سعودي، مرجع سابق، ص31، 32.

(2) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع سابق، ص15، 16.

(3) نشوى على سعودي، مرجع سابق، ص31، 32.

المبحث الثاني

أسباب الفساد الإداري وآثاره

تتعدد مداخل الفساد الإداري في المجتمعات المتقدمة، والنامية، كما أن خطورة هذه المنافذ، ودرجة تأثيرها في إشاعة الفساد الإداري تختلف من بيئة لأخرى؛ إضافة إلى أن آثاره تختلف من دولة لأخرى من حيث موضع الأثر، ودرجته.

- **المطلب الأول** : أسباب الفساد الإداري.
- **المطلب الثاني** : آثار الفساد الإداري.

المطلب الأول

أسباب الفساد الإداري

تتعدد مسببات الفساد الإداري؛ فيرجع البعض أسبابه للأسباب الاجتماعية، والبعض الأخر يرجعها للأسباب التعليمية والثقافية، وهناك من يرجعها للأسباب الأخلاقية والدينية، وأخر يرجعها للأسباب الاقتصادية والمالية، كما أن البعض يرجعها للأسباب السياسية، والفساد الإداري ليس له سبب واحد، ولا معيار واحد، بل قد تجتمع كافة المسببات في دولة ما، أو قطاع إداري ما في دولة ما بنسب متفاوتة، كما يمكن أن يكون الفساد الإداري مبني على أسباب توافرت دون أخرى، وتنحصر أهم الأسباب التي تعد البيئة الحاضنة للفساد في الآتي[1]:

---

(1) راجع:

Kerman Branch: Administrative corruption: Ways of tackling the problem, European Online Journal of Natural and Social Sciences 2013; vol.2, No.3 (s), pp. 178-187,available at: www.european-science.com.

انظر في تفاصيل ذلك: **بشار محيسن حسن الامارة**: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2012، ص31، وما بعدها؛ **مليكة بكوش**: جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة=

أولًا : أسباب اقتصادية :

يعد من أهم أسباب انتشار الفساد في البلدان الفقيرة والنامية، التفاوت الطبقي الكبير؛ والتفاوت غير المدروس في توزيع الأجور بين الموظفين، فنجد بعض الفئات القليلة، هي التي تتحصل على دخول مرتفعة، على عكس الأغلبية العظمى من الموظفين، مع عدم تحديد الرواتب، والامتيازات الوظيفية بطريقة عملية، وانخفاض هذه الرواتب، وعدم وجود نظم للحوافز والمكافآت، والمزايا الوظيفية التي تساعد الموظفين على بذل المزيد من العطاء، والتمسك بأخلاقيات الوظيفية، وتخلق لديهم الولاء لمنظماتهم، وتغنيهم عن مصادر الدخول الإضافية غير المشروعة، لمواجهة متطلبات الحياة المعيشية المرتفعة؛ مما يدفع بعضهم للتفكير، في استغلال منصبه كوسيلة للتربح، إضافة إلى أن السياسات الاقتصادية النقدية المرتجلة للدولة، والأزمات الاقتصادية بسبب الحروب، والكوارث أو سوء التخطيط، قد تكون مدخلًا يشجع الفساد بشتى أنواعه؛ وتحول الدولة من دولة حارسة، إلى دولة متداخلة، يؤدى إلى انتشار الفساد؛ كما يؤدي التدخل الخارجي من خلال تنفيذ برامج اقتصادية بأموال ضخمة، مع تفويض سلطة تسييرها لبعض المسئولين الذين

= ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 2013، ص13، 14؛ بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، مرجع سابق، ص70، وما بعدها؛ سوجيت شودري وآخرين: مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، ص33، وما بعدها؛ تغريد داود سليمان داود، مرجع سابق، ص 100؛ الطاهر بن ناعة، مرجع سابق، ص66، وما بعدها؛ محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص35؛ ربيع انور فتح الله، مرجع سابق، ص29، وما بعدها؛ سعاد عبد السلام عريقيب؛ ربيعة عاشور احمد المبسوط: البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وآثاره دراسة تحليلية للفترة من "2003 – 2016"، مجلة آفاق علمية، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأسمرية الإسلامية، ليبيا، العدد الأول، إبريل 2018، ص62، وما بعدها؛ نهلة ابو العز، مرجع سابق، ص659، وما بعدها؛ فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، مرجع سابق، ص4؛ عائشة فقيري، مرجع سابق، ص19، وما بعدها.

لا يخضعون للرقابة، ولا للمحاسبة، إضافة إلي أنه لم يتم تكوينهم، ولا تدريبهم في هذا المجال؛ إضافة إلي أن عمليات التحول الاقتصادي، وما يصاحبها من عمليات خصخصة، تؤدي بالضرورة إلى زيادة عمليات الرشوة، وغسل الأموال، والتهرب الضريبي؛ إضافة إلى الفشل في تنويع مصادر الدخل القومي، وغياب التنسيق، والعشوائية في تنفيذ المشروعات الاستثمارية الضخمة، مما يؤدي إلي تحميل ميزانية الدولة ما لا تطيق، ويؤدى للعجز الواضح فيها ؛ كل ذلك مضافًا إليه اتساع دائرة القطاع الاقتصادي غير الرسمي " اقتصاد الظل"، كما أن تحرير التجارة بين الدول عبر الحدود، مع وجود سوق حرة؛ كل ذلك من العوامل الاقتصادية التي تؤدي إلي نمو الفساد الإداري وانتشاره[1].

ثانيًا: أسباب تشريعية:

يعد كثرة إصدار القوانين واللوائح وتعارضها، وعدم وضوح مضمونها، وسرعة تغيرها، مدخلًا من مداخل الفساد، والتي تتيح لكل مسئول تفسيرها كيفما يشاء ليحقق مصالحه الشخصية؛ كما أن غياب وجود تشريعات، وأنظمة تكافح الفساد الإداري، وتفرض عقوبات على مرتكبه؛ يساعد في إطلاق يد العناصر الفاسدة، في استخدام الأساليب المتنوعة للفساد، لتحقيق مصالحها الخاصة؛ كما قد يكون المبالغة في طرح وإصدار قوانين مكافحة الفساد الإداري، مع عدم القدرة على تطبيقها بابا من أبواب المساعدة في انتشار الفساد؛ إضافة لعدم تنفيذ القوانين وانتهاكها من طرف الجهاز القضائي بالدولة، إما لكثرة الثغرات القانونية المصاحبة لهذه القوانين أو لغموضها؛ إضافة لغياب الدور الرقابي للبرلمان على السلطة التنفيذية، وهو الدور القوي في مكافحة، وفضح الفساد الحكومي[2].

(1) انظر قريب من ذلك: محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 466، 467؛ عبد الحكم سلمان، مرجع سابق، ص298، وما بعدها.

(2) انظر قريب من ذلك: محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 469؛ سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة، مرجع سابق، ص 297.

ثالثًا: أسباب سياسية:

تجاهل النخب الحاكمة في الدولة لظاهرة الفساد الإداري الذي يظهر في الدولة، والتعايش معه، مع محدودية قنوات التأثير الرسمي على قرارات الأجهزة الإدارية والحكومية، وضعف العلاقة والاتصال بين الأجهزة الحكومية والجمهور، وتفضيل الولاءات الحزبية، على الولاءات الوطنية، مما يؤدى إلى حماية الفاسدين، والتساهل في محاسباتهم، فالفساد سرعان ما يستشري من القمة، إلى المستويات الدنيا التي تحتمى وتتستر به، وهو ما يزيد من حجم كارثة الفساد الإداري حيث تهيمن العناصر الفاسدة على الثروة والممتلكات العامة؛ إضافة إلى ضعف الأحزاب السياسية، وغياب دور المواطن في المشاركة السياسية، وغياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد، تحت وطأة التهديد والتهميش، والاقصاء الوظيفي، وهشاشة دور منظمات المجتمع المدني، وضعف دور الأجهزة الرقابية داخل الدولة، وتعطلها، مع غياب مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات؛ إضافة إلي ضعف الإدارة السياسية، وترددها في اتخاذ الإجراءات الوقائية من الفساد الإداري، كل ذلك من شأنه أن يساعد بل، ويؤسس للفساد الإداري؛ ويظهر أثر السبب السياسي في انتشار الفساد الإداري بشكل واضح، وصارخ في المراحل الانتقالية للدول، والفترات التي تشهد تحولات سياسية، واقتصادية، واجتماعية في المجتمعات المختلفة[1].

---

(1) أنظر قريب من ذلك: محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 468، 469؛ سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة، مرجع سابق، ص 296.

ويعد من أهم عوامل السياسية لانتشار الفساد في القارة الأفريقية غياب الديمقراطية، حيث تتميز السياسات الأفريقية بعد الاستقلال باحتكار السلطة السياسية علي أيدي القلة. وتحجيم المشاركة الجماهيرية الأفريقية، وهو الأمر الذي جعل الصراع علي السلطة في معظم الأحيان عنيفا، حيث أخذ شكل الانقلابات العسكرية والحروب الأهلية، وتؤكد الدراسات أن افريقيا شهدت منذ عام 1952 وحتى عام 1991 سبعين انقلابًا عسكريًا ناجحًا، وبلغ عدد التغيرات السياسية العنيفة في القيادة السياسية الأفريقية منذ الاستقلال وحتى يونيو 1992 نحو ثمانون حالة، وغنى عن البيان أن سيطرة الحزب الواحد في كثير من الدول الأفريقية، خلال معظم سنوات ما بعد الاستقلال، قد أدي إلي تكريس النظم=

= التسلطية والزعامات الشخصية، وعدم السماح بظهور اية أراء معارضة، مما أدي إلي انتشار ممارسات الفساد بشكل ملحوظ، فالموارد العامة أضحت تستخدم لتحقيق أغراض خاصة، واضحت السيطرة علي السلطة السياسية أو الوظيفية العام تعني تحقق المزايا المادية والاقتصادية، كما ينتشر في الدول الافريقية عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات وسيطرة السلطة التنفيذية علي باق السلطات، واصبح زعماء هذه الدول مهربين لثروات بلادهم فيقدر حجم ثروة الجنرال النيجيري ساني اباتشا بحوالي 20 بليون دولار، وكذلك حجم ثروة الرئيس هوفيت بواني رئيس كوت ديفوار 6 بليون دولار، والجنرال النيجيري إبراهيم بابانجيدا 5 بليون دولار، والرئيس موبوتو سيسكو رئيس زئير 4 بليون دولار، والرئيس موسي تراوري مالي 2 بليون دولار، وغيرهم من الرؤساء والزعماء الأفارقة؛ وقد اشارت الأمم المتحدة في عام 1999 إلي أن أكثر من 200 مليار دولار سرقت من قبل القادة الأفارقة، ويعد هذا المبلغ أكثر من نصف ديون الدول الأفريقية مجتمعة في ذلك الوقت، أنظر في تفاصيل ذلك: **نهلة ابو العز**، مرجع سابق، ص661، وما بعدها.

وتاريخيًا ظل أقوي القادة في العالم بدءًا من جنكيز خان، ومرورًا بإمبراطورة روسيا كاثرين، حكامًا مستبدين، يدينون ببقائهم في السلطة لائتلافات صغيرة العدد، ويتمتع أغلبهم وأكثرهم نجاحًا في العالم الحديث، بوجود وسائل آمنة للاستيلاء علي العائدات الضخمة من مختلف موارد البلاد، مثل الثروات المعدنية، ويظل هؤلاء القلة المساعدة للمستبدين من الحكم محصنين من المساءلة الأقرب للقادة طالما بقوا اصحاء؛ كما أنهم يذهب جزء كبير من الانفاق الحكومي عليهم، في صورة مكافآت لهم وهو ما أوضحه تقرير منظمة الشفافية العالمية الصادر عام 2010 عن الدول الأكثر فسادًا؛ وتاريخيًا هذا ما كان يحدث؛ فمثلًا كانت الإمبراطورة كاثرين تعمل علي أن يظل جميع داعميها، بما فيهم عشاقها السابقون موالين لها، وذلك بمنحهم مساحات شاسعة من الأرض، والآلاف من العبيد، وهو ما كان يفعله جوزيف ستالين مع داعميه الضروريين، فاستيلاء المستبد علي مصادر ثروة البلاد يساعده في شراء ولاء الفاسدين، الذين لا يتورعون عن أي عمل شيء يحتاج إليه المستبد حتى يبقي في السلطة من قمع معارضيه، أو حتى قتلهم، بل المستبدين وأعوانهم يتباهون بثرواتهم المفرطة بالرغم من فقر شعوبهم، أنظر: **بروس بيونو دو مسقيتا، الستير سميث**: دليل الاستبداد والمستبدين، ترجمة: **فاطمة نصر**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، 2014، ص140، وما بعدها.

رابعًا : أسباب إدارية وتنظيمية :

تعد الإجراءات الإدارية المعقدة (البيروقراطية)، ومركزية الإدارة، وغموض التشريعات، وتعددها، والتغاضي عنها، وعدم العمل بها وتطبيقها، مع ضعف المؤسسات الإدارية، بسبب عدم الاعتماد على الكفاءات في كافة الجوانب الإدارية، مع انتشار البطالة المقنعة داخل أجهزة الدولة الحكومية، ووجود هياكل إدارية من الموظفين لا تتناسب مع قيم، وطموحات المواطنين أحد العوامل المؤدية للفساد الإداري؛ إضافة إلى أن استمرار واستيطان أصحاب المناصب الإدارية، والحكومية في مناصبهم لفترات زمنية طويلة، مع إغراقهم في حياة الرفاه من خلال المزايا المالية، والمعنوية الكبيرة الممنوحة لهم مثل السيارات الفارهة، والإقامة في الفنادق الفاخرة؛ بل وعمل عقود عمل لهم بعد نهاية خدمتهم الوظيفية، بالإحالة للمعاش لبلوغ السن القانوني للمعاش، يرسخ للفساد الإداري بالدولة بشكل كبير وخطير.

خامسًا : أسباب مالية :

يعد عدم الالتزام بتطبيق القواعد والأحكام المنظمة للأمور المالية، ومخالفة تعليمات الأجهزة الرقابية؛ والتي منها عدم انجاز الحسابات الختامية لميزانيات الوحدات الإدارية في الدولة في مواعيدها، وعدم الاهتمام بمراجعة وتدقيق الميزانية؛ مما يؤدى لعجز أو عرقلة الجهات الرقابية عن القيام بمهامها، مع تأخر اعتماد وإصدار الميزانية الخاصة بالدولة ووحداتها الإدارية، واللجوء للصرف خارج إطار الميزانية لفترات طويلة؛ والمبالغة في قيمة العقود الإدارية مع انعدام المعايير التي ابرمت في ظلها، يعد أحد العوامل المؤدية للفساد الإداري.

سادسًا : أسباب اجتماعية :

الفساد الإداري ما هو إلا نتيجة لاستبدال لنظام القيمي لأفراد المجتمع، والذي يتمثل بالقيم والتقاليد والعادات الاجتماعية الموروثة؛ بأطر قيمية منحرفة أو هشة بعيدة عن القيم المعتمدة في المجتمع، مما يؤدى إلى تفسخ منظومة القيم الاجتماعية في الدولة؛ وهناك بعض القيم الاجتماعية المستقرة في بعض المجتمعات، والتي تساعد على قيام الفساد الواسطة والشفاعة، والتي تعنى تسخير امتيازات السلطة

العامة، وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة، فالتقاليد الاجتماعية المكرسة لتحيز الموظف العام، ومحاباته لمن يخصه من قراباته، وتوظيف الانتماءات الفئوية، والعشائرية في العمل الرسمي لكسب مكاسب غير مشروعة؛ فضعف الوعي المجتمعي، وتدني المستوى التعليمي والثقافي، وغياب دور منظمات المجتمع المدني، تعد كلها من الأسباب الاجتماعية لانتشار الفساد الإداري[1].

المطلب الثاني

آثار الفساد الإداري

يُلحق الفساد الإداري بالدول التي يصيبها، ضررًا بالغًا بمختلف نواحي حياة المجتمع السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، بما في ذلك آثاره على التنمية الاقتصادية في المجتمع، إضافة إلى التكلفة الكبيرة التي تنتج عنه بسبب هدر المال العام، فضلًا على أنه يحول دون قيام بيئة تنافسية حرة، تعد شرطًا أساسيًا للتنمية المستدامة، وتتمثل أهم آثار الفساد الإداري في الآتي[2].

أولًا: الآثار الاجتماعية للفساد الإداري:

يؤدى الفساد الإداري إلى إحداث آثار خطيرة بالنظام الاجتماعي منها الآتي[3]:

---

(1) انظر قريب من ذلك: **محمد نصر محمد القطري** مرجع سابق، ص106، وما بعدها؛ **محمد سعيد بسيوني**، مرجع سابق، ص 469، 470؛ **نهلة ابو العز**، مرجع سابق، ص661؛ **سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة**، مرجع سابق، ص 296، وما بعدها.

(2) **عدنان محمد قطيط**، مرجع سابق، ص228؛ وأنظر في آثار الفساد الإداري: **محمد بن عزوز**، مرجع سابق، ص 205، وما بعدها؛ **سعاد عبد السلام عريقيب**، **ربيعة عاشور أحمد المبسوط**، مرجع سابق، ص83، وما بعدها؛ **عائشة فقيري**، مرجع سابق، ص25، وما بعدها؛ **جيليان ديل**: دليل المجتمع المدني لمناصرة اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، منظمة الشفافية الدولية، د. ت، ص 4، متاح على شبكة الانترنت على موقع:
https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Documents

(3) **عصام عبد الفتاح مطر**، مرجع سابق، ص394، 395؛ **عبد الحكم سلمان**، مرجع سابق، ص314، 315.

أ- يؤدى إلى خلل في القيم الاجتماعية، وانهيار في النسيج الاجتماعي؛ فيبتعد المجتمع عن القيم الأخلاقية النزيهة، ويتسابق أفراد المجتمع في الاقتداء بالفاسدين والمفسدين لما يرونه من تحقيقهم لمكاسب مالية كبيرة؛ بل والبحث عن طرق وأساليب جديدة للكسب غير المشروع، ومن هنا تنهار القيم الدينية والأخلاقية، وتحل محلها السلوكيات غير الأخلاقية في المجتمع.

ب- يؤدى إلى اشاعة روح الكراهية بين طبقات وفئات المجتمع، نتيجة عدم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

ت- يؤدى الفساد الإداري إلى انتهاك حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية، والذي تتجلى أكبر صوره في الحرمان من مبدأ المساواة في توفير الخدمات العامة، مع تقويض دور وأداء السلطة القضائية، ومؤسسات في تطبيق القانون داخل الدولة.

ثانيًا: الأثار الاقتصادية للفساد الإداري:

يؤدى الفساد الإداري إلى إصابة اقتصاد باعطاب متعددة، تتمثل في الآتي[(1)]:

أ- يؤدى إلى فقدان الثقة في الجهاز الإداري للدولة، وهروب الاستثمارات الوطنية والأجنبية لغياب حوافزها، وتدنى كفاءة الاستثمارات العامة؛ فالفساد الإداري يكلف الدولة سمعة دولية سيئة، ويقلل من قدرتها على التفاوض مع الشركات الدولية، مما يضعف من قدرة الدولة ويحرمها من تأييد سياساتها في المحافل الدولية.

ب- يؤدى الفساد الإداري إلى عرقلة التنمية الاقتصادية، وتفاقم عجز الموازنة من خلال اضعاف الإيرادات العامة للدولة نتيجة للتهرب من دفع الرسوم والضرائب والجمارك، وظهور السوق السوداء[(2)].

---

(1) محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 472، 473؛ نهلة ابو العز، مرجع سابق، ص663، وما بعدها.

(2) والذي يؤيد ذلك تقرير مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، وتقرير البنك الدولي اللذان أكدا على أن: =

ت- يسبب الفساد الإداري الفقر، ويخلق العوائق أمام التغلب عليه، فالفقراء هم الفئات الأضعف في المجتمع، وهم الأكثر تضررًا من سوء توزيع الموارد العامة للدولة، والتي تعد نتيجة من نتائج الفساد، كما أنه يؤدى لتعزيز معدلات التضخم الاقتصادي، وتعثر التنمية الاقتصادية، مما يزيد من سوء حالة الفقراء.

ث- يسبب الفساد الإداري في تفاقم الضرر البيئي، من خلال سوء استغلال الموارد الطبيعية للدولة، ومن خلال زيادة التلوث البيئي، مما يعرض حياة المواطنين للخطر، ويحرمهم من العيش في بيئة نظيفة؛ ويحرم الأجيال القادمة من استغلال موارد الدولة الطبيعية لاستنفاذها.

ج- يؤدى الفساد الإداري إلى إهدار تطبيق القوانين واللوائح، في إطار أعراف جديدة وتنظيم غير رسمي؛ وحدوث خلل رهيب في اخلاقيات الوظيفة العامة وقيمها.

ثالثًا: الأثار السياسية للفساد الإداري:

يصيب الفساد الإداري الأنظمة السياسية، في الدول بالعطب والخراب والذي تتجلى صوره؛ في الآتي[1]:

أ- يؤدى إلى عدم استقرار الأوضاع الأمنية، والسلم الاجتماعي داخل الدولة، نتيجة اختلال العدالة في توزيع الدخول، وزيادة الهوة بين الفئات الغنية والفقيرة.

= 1- اكثر من تريليون دولار أمريكي من الرشاوى تدفع سنويا في دول العالم المختلفة.

2- الفساد ساهم في تهريب 400 مليار دولار أمريكيا من افريقيا خلال العقد الأخير من القرن العشرين.

3- الفساد يكلف الاقتصاد الإفريقي 148 بليون دولار امريكي سنويا، أي ما يعادل 25٪ من دخل القارة السمراء.

4- الاستثمارات في الدول التي ينتشر فيها الفساد تقل بمقدار 20٪؛ بينما الاستثمارات في الدول التي تحارب الفساد وتحترم القانون تزيد بنسبة 40 ٪"، انظر: حورية بن عودة، مرجع سابق، ص4.

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص394، 395.

ب- يؤدى إلى تقويض النظام الديمقراطي داخل الدولة، فهو يجعل السطوة والنفوذ داخل الدولة لأصحاب المال، الذين يسيطرون على السياسيين، والحكام من خلال شراء أصوات الناخبين، والمرشحين في الانتخابات، ومن خلال رشوة كبار الموظفين.

ت- يؤدى الفساد الإداري إلى تسهيل، وانتشار الجريمة المنظمة؛ من تجارة مخدرات وسلاح وتهريب أفراد وتجارة أعضاء؛ فالفساد الإداري مشكلة عابرة للحدود في ظل العولمة، وتداخل العلاقات بين الدولة، والشركات متعددة الجنسيات، فوجود الفساد الإداري في إحدى الدول، يثير مخاوف انتقاله لدولة أخرى.

رابعًا: الآثار الإدارية للفساد الإداري:

يؤدى الفساد الإداري إلى إصابة النظام الإداري في الدولة بأمراض يصعب التغلب عليها، والتي تتمثل في الآتي[1]:

1- يؤدي الانحراف الإداري في الكثير من أجهزة الإدارة في الدول النامية، إلى خلق علاقة سيئة بين طبقة الموظفين، ورؤسائهم في العمل، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء للسلطة، وعدم ثقتهم بمرؤوسيهم، وعدم تفويض السلطة، مما يترتب عليه تركيز السلطة، وتركز اتخاذ القرارات الإدارية، في أيدي فئة قليلة من الموظفين، مما ينتج عنه عدم المرونة في مواجهة المواقف، وحل المشكلات؛ الأمر الذي يؤدي إلى التعطيل، والبطء في تقديم الخدمات، والقيام بالأعمال الإدارية اللازمة.

2- يؤدي الانحراف الإداري؛ إلى انعدام الكفاءة الإدارية في الأجهزة الإدارية في الدول النامية، فنجاح الإدارة وكفاءتها في أي دولة يتوقف أساسًا على مراعاة الموضوعية، وتوافر الخصائص المؤهلة والميزات المطلوبة عند التعيين، والموضوعية عند اتخاذ القرارات، وهذا لا يتوافر في العديد من الدول النامية، حيث أن التعيين في الأجهزة الإدارية الحكومية تعتمد على علاقات

(1) محمد سعيد بسيوني، مرجع سابق، ص 477، 478.

القرابة أو الصداقة، وهذا هو أحد أسباب تعثر النشاط الإداري الحكومي في مجالات التنمية المختلفة، وتدهور نوعية الإنتاجية وما يعنيه من انخفاض الكفاءة.

3- يساعد الانحراف الإداري المتفشي بين الأجهزة الإدارية العامة في الدول النامية، إلي هجر القيادات الإدارية، وأصحاب الخبرات، والكفاءات العلمية، والفنية، من الدول النامية إلى الدول المتقدمة.

4- يؤدي الانحراف الإداري في كثير من الأحيان، إلى افتقار أسس العدالة والموضوعية في تعامل الأجهزة الإدارية مع المواطنين، وتعمد الإساءة لشعورهم والسخرية منهم، وايلامهم بطريقة تزيد من غضب المواطن، ونفوره من هذه الأجهزة، وعدم ثقته بها، وعدم احترامه للنظام الإداري وتهربه من أداء التزامه نحوه.

الفصل الثاني

الجهود الدولية للترسيخ للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري

الفصل الثاني

الجهود الدولية للترسيخ للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري

تعد مبادئ النزاهة، والشفافية، والمساءلة، مفاهيم مترابطة يعزز كل منهم الأخر؛ ففي غياب المساءلة ستغيب النزاهة والشفافية في أداء الوظائف الإدارية، وكل ذلك سيصب بالطبع في صالح نمو، وتعاظم الفساد الإداري.

- **المبحث الأول** : الجهود الدولية في مكافحة الفساد الإداري.
- **المبحث الثاني** : الجهود الدولية المكرسة للشفافية الإدارية في نطاق مكافحة الفساد الإداري.
- **المبحث الثالث** : آليات تحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.

المبحث الأول

الجهود الدولية في مكافحة الفساد الإداري

يؤدى الفساد إلى تقويض ثقة الشعب في الحكومة، وفى شرعية كل من مؤسسات القطاعين العام والخاص، وهو ما يجعل من محاربته هدف لدى العديد من حكومات الدول، فبعضها يحاول محاربته من خلال إصدار بيانات شفهية عن عملها، والبعض الأخر يقوم بإنشاء مؤسسات للنزاهة والشفافية، والبعض الأخر يتعايش مع الفساد ويعتبره من حقائق الحياة اليومية؛ لم يعد الفساد الإداري شأن محليًا، يتم التصدي له بقوانين، وتدابير محدودة، ونظرًا لأثارة السلبية التي تمس معظم دول المعمورة، فجاء تكاتف الجهود الدولية في وضع آليات واستراتيجيات قانونية وإدارية لمكافحة هذه الآفة والحد منها.

- **المطلب الأول** : الاتفاقيات الدولية ومكافحة الفساد الإداري.
- **المطلب الثاني** : جهود المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري.

المطلب الأول

الاتفاقيات الدولية ومكافحة الفساد الإداري

بعدما أدرك المجتمع الدولي مخاطر الفساد الإداري وأثاره على الاستقرار الدولة، بدأ يترجم هذا الإدراك في اصدار عدد من الاتفاقيات الدولية منها الآتي:

أولاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية[1]:

والتي ورد بها عدد من النصوص التي تؤكد على فكرة عالمية الفساد، وعالمية مواجهته، فنصت في المادة (8) منها على أن: "1- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية ، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية جنائيًا عندما ترتكب

(1) اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 55/25 في الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في 15 /11/ 2000.

عمدًا: أ- وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه اياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية؛ ب- التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية. 2- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم السلوك المشار إليه في الفقرة (1) من هذه المادة، الذي يكون ضالعًا فيه موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي. وبالمثل، تنظر كل دولة طرف في تجريم أشكال الفساد الأخرى جنائيًا. 3- تعتمد أيضًا كل دولة طرف، ما قد يلزم من تدابير للتجريم الجنائي للمشاركة كطرف متواطئ في فعل مجرم بمقتضى هذه المادة. 4- لأغراض الفقرة (1) من هذه المادة، والمادة (9) من هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير "الموظف العمومي" أي موظف عمومي أو شخص يقدم خدمة عمومية، حسب تعريفها في القانون الداخلي، وحسبما تطبق في القانون الجنائي للدولة الطرف التي يقوم الشخص المعني بأداء تلك الوظيفة فيها"؛ وتنص المادة (9) منها على ان:"1- بالإضافة إلى التدابير المبينة في المادة (8) من هذه الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف، بالقدر الذي يناسب نظامها القانوني ويتسق معه، تدابير تشريعية، أو إدارية، أو تدابير فعالة أخرى لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين، ومنع فسادهم، وكشفه، والمعاقبة عليه. 2- تتخذ كل دولة طرف تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين وكشفه والمعاقبة عليه، بما في ذلك منح تلك السلطات استقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها".

ثانيًا : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

وهى تعد الآن الصك الدولي الملزم لجميع دول العالم بمكافحة الفساد في كافة صوره، فولدت الاتفاقية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة (ONU)، نتيجة

للعديد من الجهود الدولية التي انتهت إلى وجود اتفاقية متخصصة في مكافحة الفساد[1]، ففي الفترة من 27 أغسطس إلى 7 سبتمبر 1990 عقد مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في هافانا، ونجم عنه، اتخاذ القرار(7)، المعنون بعنوان "الفساد الحكومي"، A/CONF.144/28/Rev.1، وعملًا بذلك القرار، وأعدت الأمانة العامة ورقة معلومات أساسية عن العمل الدولي لمكافحة الفساد، تتضمن مشروع مدونة دولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين (A.CONF)169/14)، عرض فيما بعد على لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الرابعة المعقودة في عام 1995، وبناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها الرابعة (E/CN.15/1995/13) اتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار 14/1995 المؤرخ 24 يوليه 1995، الذي طلب فيه إلى الأمين العام أن يواصل مشاوراته مع الحكومات بغية زيادة تنقيح نص مشروع المدونة، وعرضه على اللجنة في دورتها الخامسة، ونظرت اللجنة في دورتها الخامسة المعقودة في عام 1996(E/1996/30-E/CN.15/1996/24)، وفي التقرير المقدم من الأمين العام (E/CN.15/1996/5)، والذي تضمن نسخة منقحة عن مشروع المدونة، تعكس تعليقات 36 حكومة، وبناء على توصية اللجنة، وتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الواردة في قراره(8) الصادر بتاريخ 1996 ، اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم 51/ 59 بتاريخ 12 ديسمبر 1996 والذي تضمن المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، وأوصت اللجنة الدول الأعضاء باتخاذ المدونة، كأداة تسترشد بها في جهودها الخاصة بمكافحة الفساد؛ وفي 1998/7/28 اتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها السابقة، (E/1998/30-E/CN.15/1998/11)، بمشروع قرارها الأول القرار رقم 1998/ 16 الذي قرر فيه عقد اجتماع لخبراء حكوميين مفتوح

(1) صدرت هذه الاتفاقية بموجب قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة في 31/ 10/ 2003، والتي تم التصديق عليها في المكسيك في الفترة من 9- 2003/12/11، ودخلت حيز النفاذ في 2005/12/14.

لاستكشاف السبل الكفيلة بجعل المبادرة المتعددة الأطراف لمكافحة الفساد فعالة، وكذلك صياغة استراتيجية دولية مناسبة لمكافحة الفساد، بما في ذلك معالجة الإيرادات المتأتية من الفساد، وانعقد اجتماع الخبراء المعنى بالفساد، وقنواته المالية في الفترة من 30 مارس إلى 1 ابريل 1999، ونظرت في مسائل تحسين التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، (E/CN.15/1999/10)، وقدم فريق الخبراء عدد من التوصيات، واقترح جملة أمور أن تنظر الدول الأعضاء في وضع صك عالمي بشأن هذا الموضوع؛ وبناء على توصية اللجنة المقدمة في دورتها الثامنة بمشروع قرارها الرابع (E/1999/30-E/CN.15/1999/12) وتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الواردة في قراره 1999/ 22 المؤرخ في 1999/7/28، اتخذت الجمعية العامة القرار رقم 54/ 128 في دورتها الرابعة والخمسين في 17 ديسمبر 1999، وطلبت إلى اللجنة دراسة مدس استصواب وضع صك دولي لمكافحة الفساد، يكون إما مكملًا لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، أم مستقلًا عنها، وفي 22 ديسمبر 1999 أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم 54/ 205 التشديد على قلقها إزاء خطورة المشاكل الناجمة عن الفساد، ودعت إلى مزيد من التدابير الدولية والوطنية لمحارية الممارسات الفاسدة؛ وفي يناير عقدت اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية دورتها السابعة (A/AC.254/25)، ورأت اللجنة أن وضع صك قانوني دولي لمكافحة الفساد أمر مستصوب، وأن يكون هذا الصك مستقلًا عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ وفي ابريل 2001 قدم الأمين العام تقرير إلى اللجنة حلل فيه جميع الصكوك الدولية ذات الصلة وغيرها من الوثائق، والتوصيات المعنية بالفساد، ليكون بمثابة الأساس للتوصيات المتعلقة بوضع صك قانوني لمكافحة الفساد (E/CN.15/2001/3)، وخلص إلى أن الولاية التي تنص عليها الجمعية العامة في قرارها 61/55 تمثل فرصة فريدة لإعداد صك قانوني عالمي لمكافحة الفساد يتطرق بالكامل إلى اهتمامات المجتمع الدولي في مجمله، وبعد عدد من الدورات والاجتماعات في أكتوبر 2003 قدمت اللجنة المختصة مشروع الاتفاقية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة (Add.1, A/58/422)،

واعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية بالقرار رقم 4/58 في 31 أكتوبر 2003، وفي القرار نفسه فتحت الجمعية العامة باب التوقيع على الاتفاقية، في مؤتمر التوقيع السياسي رفيع المستوى في ميريدا المكسيك من 9 - 11 ديسمبر 2003 (A.CONF.205)[1]؛ ويتضح من العرض السابق أن الاتفاقية جاءت مكملة للاتفاقيات والقرارات السابقة الصادرة عن الأمم المتحدة في مجال مكافحة الفساد والتي منها: اعلان الأمم المتحدة في مكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، والذي تم اعتماده بالقرار رقم 51/191 بتاريخ 12/ 12/ 1996؛ والقرارين الصادرين بشأن منع ومكافحة الممارسات الفاسدة، وتحويل الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع، وإعادة تلك الأموال، والصادرين بالقرارين رقمي 56/186، 57/244 المؤرخين بتاريخ 2002/12/1[2]؛ وقد حددت الاتفاقية جملة من الجرائم تمثل صور الفساد الإداري، والتي قسمتها إلى، جرائم أصلية: تتمثل في الرشوة، والاختلاس، والتبديد، وإساءة استغلال الوظيفية، والمتاجرة بالنفوذ، والأثراء غير المشروع؛ جرائم تبعية: تتمثل في جريمة غسيل الأموال، والاخفاء، واعاقة سير العدالة[3].

وقامت الاتفاقية على وضع أعراف مقبولة دوليًا فيما يتعلق بتحديد مفهوم دقيق للفساد الإداري، وتجريم الأفعال التي ترى الإدارة الدولية على أنها من قبيل جرائم الفساد الإداري، وتشجيع الحكومات على القيام بعملية تقييم ذاتي فيما يتعلق بالفساد الإداري، وزيادة التعاون الدولي فيما يتعلق بتبادل الخبرات الفنية في مجال الوقاية، ومكافحة جرائم الفساد الإداري، ووضع نظام دولي منسجم

(1) انظر: في ارهاصات استصدار اتفاقية مكافحة الفساد وثيقة الأمم المتحدة:
United Nations Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2015. available at:
https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc_ph_a.pdf

(2) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع ساق، ص48.

(3) احمد بن عيسى: الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد " دراسة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003، القانون 01/06، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي أحمد – النعامة- الجزائر، العدد الثاني، يونيو 2015، ص124، 125.

لمكافحة الفساد الإداري، وغسل العائدات الإجرامية، ومصادرتها واستردادها، ووضع نظام منسجم للوقاية من الفساد الإداري، ومكافحته على مستوى مؤسسات الدولة؛ وذلك من خلال الترويج والتدعيم للتدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته، والتحري عنه، وملاحقة مرتكبيه، ودعم التعاون الدولي والمساعدة في مجال استرداد متحصلات الفساد الإداري، من خلال تجميدها، والحجز عليها، وارجاعها، وتعزيز مشاركة المجتمع، وتجسيد النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون والممتلكات العامة، ودعم سلطة القضاء، والتأكيد على نزاهته[1].

ثالثًا: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحة:

جاءت ديباجة هذه الاتفاقية، أنها جاءت لتؤكد على ضرورة التزام الشعوب الإفريقية بمبادئ الحكم الرشيد، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، وإشاعة الديموقراطية وتحقيق المشاركة الشعبية، وتؤكد على أن هناك عواقب وخيمة للفساد وللإفلات من العقاب، على الاستقرار السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي للدول الإفريقية، لما له من آثار مدمرة على التنمية الاقتصادية، والاجتماعية لهذه الشعوب، وورد بالمادة (2) منها أن أهدافها تشمل:

" 1- تشجيع وتعزيز قيام الدول الأطراف بإنشاء الاليات اللازمة في افريقيا لمنع الفساد، وضبطه، والمعاقبة، والقضاء عليه، وعلى الجرائم ذات الصلة، في القطاعين العام والخاص.

2- تعزيز، وتسهيل، وتنظيم التعاون فيما بين الدول الأطراف، من أجل ضمان فعالية التدابير والإجراءات الخاصة بمنع الفساد، والجرائم ذات الصلة في افريقيا، وضبطها والمعاقبة، والقضاء عليها. 3- تنسيق وموائمة السياسات والتشريعات بين الدول الأطراف؛ لأغراض منع الفساد، وطبيعته، والمعاقبة، والقضاء عليه في القارة.."[2].

---

(1) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع ساق، ص49، 50.

(2) راجع ديباجة ونصوص اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحة، والتي تم اعتمادها في الدورة العادية الثانية لمؤتمر الاتحاد الإفريقي، مابوتو، بتاريخ 11 يوليو 2003.

وهناك عدد من المواثيق والاتفاقيات التي ابرمتها الدول الافريقية تخدم مكافحة الفساد منها: الميثاق الافريقي للانتخابات والديمقراطية والحكم، والذي وافق عليه رؤساء الدول الافريقية في القمة الثامنة المنعقدة في اديس ابابا في 30 يناير 2007، والذي جاء بمجموعة مبادئ تعزز الديمقراطية، والانتخابات، والحكم الجيد، ومكافحة الفساد؛ وكذلك الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، والذي بموجبه الزم الدول الأعضاء بسن واعتماد قوانين، واستراتيجيات لمحاربة الفساد من خلال انشاء مؤسسات مستقلة لمكافحة الفساد، ويجب علي الدول الأطراف أن تنشأ أنظمة المساءلة، والنزاهة كوسيلة لمنع الفساد؛ وعدد من المبادرات مثل مبادرة الشراكة الجديدة من أجل تنمية افريقيا (النيباد)، وهي هيئة فنية منبثقة عن الاتحاد الافريقي؛ تهدف إلي تحقيق التنمية الاجتماعية، والاقتصادية في افريقيا، وتعزيز الحكم الرشيد، ومكافحة الفساد؛ ومبادرة مكافحة الفساد علي مستوي التجمعات الاقتصادية الإقليمية الافريقية؛ فهناك ثلاثة تجمعات اقتصادية بالقارة الافريقية، وهي الايكواس، والسادك، والاياك، وكل منهم وضعت اتفاقية افريقيا لمكافحة الفساد موضع التنفيذ(1).

رابعًا: الاتفاقية الأوربية لمكافحة الفساد:

جاء في ديباجتها أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي تقتنع بضرورة اتباع سياسات تجريميه مشتركة تهدف إلى حماية المجتمع من الفساد، بما في ذلك اعتماد التشريعات الملائمة لمكافحته، والتدابير الوقائية منه؛ لخطورة الفساد الذي يهدد سيادة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان، ويقوض الحكم الرشيد، والعدالة الاجتماعية، ويشوه المنافسة، ويعيق التنمية الاقتصادية ويهدد استقرار المؤسسات الديمقراطية في الدول، والأسس الأخلاقية للمجتمع؛ وإيمان من دول الاتحاد الأوربي بأن المكافحة الفعالة، للفساد تتطلب تعاونًا، دوليًا، متزايدًا، وسريعًا، وحسن الأداء في المسائل الجنائية ؛ فهي ترحب بالتطورات الأخيرة التي تعزز التفاهم الدولي، والتعاون في مكافحة الفساد، بما في ذلك الإجراءات التي تتخذها

(1) نهلة ابو العز، مرجع سابق، ص682، وما بعدها.

الأمم المتحدة، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، منظمة الدول الأمريكية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ مع مراعاة برنامج العمل لمكافحة الفساد الذي اعتمدته لجنة وزراء مجلس أوروبا في نوفمبر 1996 ؛ كما تحب دول الاتحاد الأوربي بمشاركة الدول غير الأعضاء في أنشطة مجلس أوروبا لمكافحة الفساد، والترحيب بقيمتها المساهمة في تنفيذ برنامج العمل لمكافحة الفساد؛ وجاء نص المادة الأولى من الاتفاقية ليلزم كافة دول الاتحاد الأوربي بأن يوضع نص لا بغرض مكافحة الفساد، وإنما لتعويض المضرورين منه فنص على أن: " على كل طرف أن ينص في قانونه الداخلي على سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين عانوا الضرر الناتج عن أفعال الفساد، لتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، بما في ذلك إمكانية الحصول على تعويض عن الضرر "(1).

خامساً: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

ورد بديباجتها أن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الاشكال ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية، والحياة السياسية، والنواحي الاقتصادية، والاجتماعية، وتضع الدول العربية في اعتبارها أن التصدي للفساد لا يقتصر دوره على السلطات الرسمية للدولة، وانما يشمل الأفراد، ومؤسسات المجتمع المدني التي ينبغي أن تؤدى دوراً فعالاً في هذا المجال، ورغبة في تفعيل الجهود العربية والدولية الرامية إلى مكافحة الفساد، والتصدي له، ولغرض تسهيل مسار التعاون الدولي في هذا المجال، لا سيما فيما يتعلق بتسليم المجرمين، وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، وكذلك استرداد الممتلكات، وتأكيداً على ضرورة التعاون العربي، لمنع الفساد ومكافحته باعتباره ظاهرة عابرة للحدود الوطنية؛ وحددت المادة (2) من الاتفاقية أهدافها بأنها تهدف

---

(1) راجع ديباجة ونصوص الاتفاقية الأوربية لمكافحة الفساد الصادرة في 1999:
Criminal Law Convention on Corruption, Convention pénale, European Treaty Series – No. 173, Strasbourg, 27.I.1999. available at:
https://carjj.org/sites/default/files/achievements/lqnwn_ljnyy_bshn_mkfh_lfsd_-_mjls_wrwb.pdf.

إلى:" 1- تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد، ومكافحته، وكشفه، بكل اشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به، وملاحقة مرتكبيها. 2- تعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد، ومكافحته، وكشفه، واسترداد الموجودات...."[1].

المطلب الثاني

جهود المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري

اهتمت المؤسسات الدولية عمومًا بالحكم الصالح، والشفافية الإدارية، وفرضت خطورة ظاهرة الفساد عليها، أن تضعها على أولويات جدول أعمالها، وتنقسم هذه المنظمات إلى منظمات حكومية، وأخرى غير حكومية، بعضها يمارس نشاطه على الصعيد العالمي، والبعض الآخر يمارس نشاطه على صعيد إقليمي، بعضها نشاطه عامًا، والبعض الأخر نشاطه فنى متخصص، وتتمثل أغلب جهود هذه المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري، في امتناعها عن تقديم يد العون، والمساعدة بالنسبة للدول التي لا ترغب في مكافحة الفساد لديها؛ وتقديم المشورة الفنية، والدعم الفني، والمالي، من خلال تصميم برامج مكافحة الفساد، وتمويلها للدول الجادة في مكافحة الفساد، ومن هذه المنظمات[2].

أولاً: البنك الدولي:

يعتبر البنك الدولي من أهم المنظمات الدولية التي ادركت مبكرًا خطورة الفساد، ويعد أول مؤسسة دولية تضع لائحة سوداء بأسماء الشركات التي جردت من تنفيذ عقود البنك لضلوعها في ممارسة الفساد، فالفساد من وجهة نظر البنك كالسرطان، لا تتمتع أية دولة بالمناعة ضده، سواء كانت غنية أم فقيرة، وهو

---

(1) راجع ديباجة ونصوص الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، والمحررة بالقاهرة في 21/ 2010/12، والموقع عليها من قبل وزراء الداخلية العرب، ودخلت حيز النفاذ في 29/ 2013/6، بعد التصديق عليها من قبل سبع دول عربية.

(2) طانية قوري، سعادة حمانة، مرجع ساق، ص 50؛ وما بعدها.

يصيب مشروعات التنمية، واسس البنك في مجال مكافحته للفساد، وحدة مكافحة الاختلاس والفساد عام 1998، واستحدث إدارة جديدة باسم إدارة النزاهة المؤسسية، تقوم بالتحقيق في الاتهامات الخاصة بالفساد، والاحتيال في المشاريع التي يمولها، وقد حقق بالفعل فيما يتجاوز (3000) تحقيق في حالات احتيال أو فساد أو ممارسات مشبوهة، هذه التحقيقات اسفرت عن حرمان حوالى ما يزيد عن (351) شركة، وفرد تم نشر أسمائهم على موقع البنك الإلكتروني، وقام البنك بوضع استراتيجية لمكافحة الفساد من خلال أربع محاور: 1- وضع مكافحة الفساد ومنعه شرط أساسي لتقديم خدمات البنك؛ 2- استعداد البنك للتعاون مع الدول التي تعتزم مكافحة الفساد، من خلال مساعدتها في تصميم وتنفيذ البرامج المكافحة للفساد، والبنك في هذا المجال لا يفرض برنامج مكافحة الفساد على الدولة، بل يضع مجموعة من البرامج تناسب ظروف كل دولة، ولها حرية الاختيار بينهم؛ 3- اعتبار مكافحة الفساد شرطًا أساسيًا لتقديم ورسم استراتيجيات المساعدة للدول، وتحديد شروط ومعايير الإقراض، ووضع سياسات المفاوضات، واختيار وتصميم المشروعات؛ 4- تقديم الدعم والعون للجهود الدولية لمحاربة الفساد[1].

ثانيًا: صندوق النقد الدولي:

يعد من أهم المنظمات الدولية الحكومية المعنية بالأنشطة الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد، والترويج للحكم الصالح، لأسباب تتعلق بالصلاحيات، والسلطات الواسعة له، والتي يتمتع بها في مجال مراقبة السياسات الاقتصادية، والمالية سواء على صعيد الدول الأعضاء، أو على الصعيد العالمي، فلا توجد مؤسسة عالمية تتمتع بما يتمتع به الصندوق من التدخل في تشكيل السياسات الداخلية للدول الأعضاء، وفي الرقابة عليها في مجال تخصصه المتعلق بالنواحي الاقتصادية والمالية، فانضمام الدولة لعضوية الصندوق؛ يعنى الاعتراف الكامل

(1) حورية بن عودة، مرجع ساق، ص 223؛ وما بعدها.

بصلاحياته في الرقابة على الجوانب المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلى (الميزانية العامة، إدارة شئون النقد والائتمان، وسعر الصرف)، وما يرتبط بسياسات التوظف والأجور مثلًا، ويهدف الصندوق من رقابته تحقيق الاستقرار المالي والنقدي في العالم، على نحو يوفر الشروط الملائمة لتنمية مستمرة ومتوازنة؛ وللصندوق ثلاثة وظائف رئيسية: الأولى: الرقابة: مراقبة السياسات الاقتصادية والمالية للدول، وابداء الملاحظات وتقديم المشورة؛ الثانية: الاقراض: والتي تتيح له التدخل لإقراض الدول المتعثرة اقتصاديًا، سواء أكانت تمر بأزمة اقتصادية، أو لديها ركود اقتصادي، الثالثة: فنية: حيث تعتمد الدول على ما يضمه من خبراء في رسم سياساتها المالية، والاقتصادية، والضريبية[1]، ويلعب الصندوق دوره في مكافحة الفساد من خلال هذه الوظائف الثلاث؛ إلا أن ربط تقديم الإعانات، والقروض للدول المتعثرة، من الدول الأعضاء، وغيرها من دول العالم، باتخاذ هذه الدول إجراءاتها في مكافحة الفساد، إيقافه لكافة المساعدات المالية للدول التي يثبت أن الفساد فيها يعيق تجاوز مشاكلها الاقتصادية هو الدور الأكبر تأثيرا للصندوق في مكافحة الفساد[2].

---

(1) حورية بن عودة، مرجع ساق، ص 225؛ وما بعدها.

(2) ورد في النشرة الالكترونية للصندوق في 11/ 5/ 2016 تقرير تحت عنوان: مكافحة الفساد مطلب أساسي لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي الكلي": أن السيدة كريستين لاجارد، مدير عام صندوق النقد الدولي صرحت بأن: "بينما التكاليف الاقتصادية المباشرة الناجمة عن الفساد معلومة تماما، فربما كانت التكاليف غير المباشرة أكبر وأشد وطأة، فهي تؤدي إلى انخفاض النمو وارتفاع عدم المساواة في الدخل، وللفساد كذلك تأثير أشد ضررا على المجتمع، إنه يقوض الثقة في الحكومة، ويضعف المعايير اللاأخلاقية للمواطنين الأفراد؛" واضافت قائلة "وبالنظر إلى تأثير الفساد المحتمل على الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو الاقتصادي القابل للاستمرار، شارك صندوق النقد الدولي بفعالية في مساعدة البلدان الأعضاء على تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد وتنفيذها"؛ كما أشار التقرير إلى أن: الفساد يعوق إدارة سياسة الموازنة، والسياسة النقدية، ويضعف الإشراف المالي، و يضر في نهاية المطاف بالنمو الاحتوائي. ويعتمد التحليل المعروض في التقرير على دراسات اقتصادية موسعة حول هذا الموضوع وكذلك على الخبرة التي=

ثالثًا: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE):

هي منظمة حكومية عالمية مكونة من مجموعة من البلدان المتقدمة، التي تقبل مبادئ الديمقراطية التمثيلية، واقتصاد السوق الحر؛ ونشأت في سنة 1948 عن منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي، للمساعدة على إدارة خطة مارشال لإعادة إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية؛ وبعد فترة تم توسيعها لتشمل عضويتها بلدانًا غير أوروبية، وفي سنة 1960 تم إصلاحها لكي تكون منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والمنظمة تمنح فرصة تمكن الحكومات من مقارنة التجارب السياسة، والبحث عن إجابات للمشكلات المشتركة، تحديد الممارسات الجيدة، وتنسيق السياسات المحلية والدولية، والمنظمة تشكل منتدى للضغط التي يمكن أن تكون حافزًا قويًا لتحسين السياسات، وتنفيذها عن طريق سن قوانين غير ملزمة التي يمكن أن تؤدي أحيانًا إلى معاهدات ملزمة؛ وتتم التبادلات بين الحكومات المشتركة في المنظمة، عن طريق تدفق المعلومات والتحليلات التي تقدمها الأمانة العامة في باريس، والتي تقوم بجمع البيانات ورصد الاتجاهات والتحليلات والتنبؤات الاقتصادية، كما تبحث التغيرات الاجتماعية أو تطور في أنماط التجارة والبيئة والزراعة والتكنولوجيا والضرائب والمجالات الأخرى، وبدأت المنظمة جهودها في مكافحة الفساد عام 1989، والتي قامت بأولى خطواتها في مكافحة الفساد، باعتماد اتفاقية التعاون الاقتصادي والتنمية، والتي تضمن تجريم الممارسات الفاسدة

= اكتسبها صندوق النقد الدولي من العمل مع كثير من البلدان؛ ويوضح التقرير أن هذا الموضوع "مؤثر على الاقتصاد الكلي" — أي أنه مطلب أساسي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، الذي يدخل في صميم صلاحيات صندوق النقد الدولي؛ وبينما يصعب قياس التكاليف الاقتصادية التي يسببها الفساد بدقة، فمن الممكن أن تكون باهظة. وتشير أحد التقديرات مؤخرًا إلى أن التكلفة السنوية للرشوة تتراوح بين 1.5 و2 تريليون دولار تقريبا اي حوالي 2 ٪من إجمالي الناتج المحلي العالمي". متاح على الموقع الإلكتروني للصندوق النقد الدولي:

https://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/survey/so/2016/RES051116Aa.pdf.

في تنفيذ المعاملات التجارية الدولية، واعتمادها لآليات رقابية وأخلاقيات صارمة على الشركات، من خلال حظر الفوز بالعمليات التجارية الدولية عن طريق دفع الرشاوى، للموظفين العموميين، وقامت بوضع عدد من المبادرات أهمها، مبادرة منع الرشوة في تبادل الاعمال الدولية؛ منع الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات الخارجية؛ فالهدفان الأساسيان اللذان تتوخى المنظمة تحقيقهما بعملها، هي مكافحة الفساد في المعاملات التجارية الدولية، والعمل على إرساء المنافسة على أسس عادلة بالنسبة لجميع الشركات[1]؛ وبالرغم من ذلك صرحت منظمة الشفافية الدولية، إن 22 دولة من بين 41 دولة، وقّعت على اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بشأن مكافحة الفساد، لم تلتزم خلال السنوات الأربع الماضية، بتنفيذ إجراءات تتعلق بمكافحة الرشوة الأجنبية، لمواجهة الفساد عبر الحدود؛ وقال تقرير الشفافية الدولية، الذي صدر يوم الأربعاء 2015/8/20 أن 4 دول فقط وتشكل 22.8 في المائة من صادرات العالم، وهي الولايات المتحدة وألمانيا وسويسرا وبريطانيا، تحسّنت جهودها في تنفيذ هذا الأمر وقامت بالفعل بملاحقة الشركات التي تدفع رشى لمسئولين أجانب للحصول العقود والتراخيص والامتيازات أو لتضخيم الأسعار؛ وأضاف التقري أنه بعد مرور 16 عامًا على تنفيذ الاتفاقية أصبح هناك 6 دول في خانة التنفيذ المعتدل للاتفاقية، وهي إيطاليا وكندا وأستراليا والنمسا والنرويج وفنلندا، وهؤلاء يشكلون 8.8 في المائة من صادرات العالم، في حين هناك 9 دول يمكن وصفها بأنها تعمل في إطار التنفيذ المحدود، وهي فرنسا، وهولندا، وكوريا الجنوبية، والسويد، والمجر، وجنوب أفريقيا، والبرتغال، واليونان، ونيوزيلندا، وهؤلاء يشكّلون 12.7 في المائة من

(1) انظر: كارولين إرفين؛ إجراءات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، بحث منشور في كتاب الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، الصادر عن منظمة الشفافية العالمية، ابريل 1998، ص165، وما بعدها. متاح على الموقع الإلكتروني:
http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/266.pdf.
حورية بن عودة، مرجع ساق، ص 223؛ وما بعدها

صادرات العالم؛ بينما هناك 20 دولة لا تفعل سوى القليل أو تكاد لا تفعل شيئًا لضمان أن شركاتها لن تقوم بنشر الفساد في العالم، وجرى استبعاد آيسلندا ولاتفيا من التصنيف لضعف صادراتهما؛ وقد أوضح رئيس منظمة الشفافية، التي تتخذ من برلين مقرًا لها: "إن نصف الدول تقريبًا التي وقّعت على اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حول مكافحة الفساد، وعلى الرغم من تعهد حكوماتها بالعمل على مكافحة الرشوة الخارجية، فإنها لم تفعل ذلك، وينبغي أن تكون هناك ضمانات بأن تكون هناك متابعة والتزام، وألا يكون هناك تسامح مع أي انتهاك للالتزامات الدولية لمحاربة الرشوة الخارجية"؛ وأضاف التقرير إن 20 دولة، ويشكلون جميعًا 20.4 في المائة من الصادرات العالمية، هم في خانة العمل المنخفض أو يكاد يكون منعدمًا، لمكافحة الفساد عبر الحدود، وذلك لعدم وجود الإرادة السياسية، وعدم وجود الموارد اللازمة لإجراء تحقيقات، كما أن هناك 12 دولة موقّعة على الاتفاقية ومنها دول راسخة في الديمقراطية وذات النفوذ السياسي، عرفت عرقلة لسير العدالة الجنائية، كما أن هناك 21 دولة من الدول الموقعة، لا يوجد بها عقوبات منصوص عليها في القانون لردع رشوة المسئولين الأجانب، مما يعرقل جهود تنفيذ الاتفاقية؛ وكان التقرير الذي أصدرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام 2014، قد أشار إلى أن 17 دولة فقط من 41 دولة هي التي تفرض العقوبات المناسبة في هذه الأمور، وسجلت النرويج تحسنًا وانتقلت من منطقة التحرك المحدود إلى التنفيذ المعتدل، كما تحولت اليونان وهولندا وكوريا الجنوبية من خانة ضعف التنفيذ إلى التنفيذ المحدود، أما الأرجنتين فهي البلد الوحيد الذي تراجع من المحدود إلى المنخفض؛ ولمح التقرير إلى أن ست دول من دول مجموعة الـ20 موجودة في خانة المنخفضة أو منعدمة التنفيذ. وأوصى التقرير بأنه لتحسين مكافحة الفساد عبر الحدود بين الدول الموقعة على الاتفاقية، والتي تمثل ما يقرب من ثلثي صادرات العالم، لا بد أن يبدأ المجتمع المدني والقطاع الخاص، في تنفيذ برامج للتغلب على أوجه القصور في حكوماتهم. وأما الدول المحدودة أو المنعدمة في تنفيذ الالتزامات، فهي اليابان، وروسيا، وإسبانيا، وبلجيكا،

والمكسيك، والبرازيل، وآيرلندا، وبولندا، وتركيا، والدنمارك، والتشيك، ولوكسمبورغ، والأرجنتين، وتشيلي، وإسرائيل، وسلوفاكيا، وكولومبيا، وسلوفينيا، وبلغاريا، وإستونيا؛ وجرى استبعاد آيسلندا ولاتفيا لصغر حصتهما من الصادرات العالمية؛ واوضحت منظمة الشفافية الدولية، إن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فشلت في الالتزام بتعهداتها، التي تتعلق بمنع شركاتها من تقديم رشى، للفوز بأعمال في الخارج، وجاء التقرير تحت عنوان: "تصدير الفساد"؛ وتناول التقدم المحرز في 2015 فيما يتعلق بتنفيذ اتفاق منظمة التعاون الاقتصادي، بشأن مكافحة الرشوة الخارجية؛ وأضافه منظمة الشفافية الدولية في تقريرها، إن الغرض من الاتفاقية هو مواجهة الفساد عبر الحدود، ولا بد من الموقّعين عليها أن يلتزموا قانونيًا بالتحقيق، وأيضًا مقاضاة ومعاقبة الشركات التي تقدم رشى لمسئولين في دول أجنبية؛ " وهو أمر يقوض التنمية، ويشوه الأسواق، ويكلف دافعي الضرائب"، بحسب تقرير الشفافية الدولية[1].

رابعًا: المنظمة العربية لمكافحة الفساد:

هي منظمة غير حكومية أهلية مستقلة غير هادفة للربح، وتأسست على إثر مؤتمر عقده مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت- لبنان؛ خلال الفترة من 20 إلى 23 سبتمبر 2004، حضره نخبة متقدمة من المفكرين وأصحاب المشورة، والعاملين في الحقل العام، وجميعهم من المهتمين بأمور الشفافية، ومناهضة الفساد، والحكم الصالح في الأقطار العربية؛ وذلك تعزيزًا للقدرات من أجل تأسيس شبكة عربية متكاملة، من مؤسسات متخصصة تعمل على دعم المجتمع الأهلي العربي، ومؤسساته المدنية في هذا المجال، وبالفعل تم تأسيس المنظمة باعتبارها منظمة أهلية غير حكومية، في عام 2005 في المملكة المتحدة،

---

(1) انظر مقالة: عبد الله مصطفي: أكثر من نصف أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي لا تلتزم بمكافحة الفساد عبر الحدود، منشور يوم الجمعة 21 اغسطس 2015، جريدة الشرق الأوسط، القسم الاقتصادي، على الموقع الإلكتروني:
https://aawsat.com/home/article/434281

واتخذت مقرًا لها في بيروت- لبنان، ثم دعمت الحكومة اللبنانية المنظمة بإصدارها مرسومًا جمهوريًا يحمل رقم 15579 في تاريخ 13 يونيو 2005 تم بموجبه منح المنظمة كافة الامتيازات، والحصانات اللازمة لممارسة مهامها أسوة بالمنظمات الدولية، والاقليمية العاملة في إطار الأمم المتحدة، ويعد الهدف الرئيسي من إنشاء المنظمة هو مكافحة الفساد، من خلال نشر ثقافة مكافحة الفساد، وإعداد الدراسات والتقرير عنه؛ حيث تنظر المنظمة الى الفساد في الوطن العربي باعتباره مرضًا لا يفتك فقط في التركيب الأخلاقي والقيمي للمجتمع العربي، إنما يتجاوز ذلك لتهديد النمو الاقتصادي وحركة التنمية والانماء؛ وتسعى المنظمة في مكافحة الفساد، من خلال تحرير قطاعات النشاط الاقتصادي العامة منها والخاصة، من السلوكيات المرتبطة بالفساد، والمعيقة لنمو الديمقراطية، وحرية الرأي وتبادل الأفكار وتوسيع نشرها، كما تسعى المنظمة على تشجيع الحكم الصالح والذي بدوره يؤدي الى إزالة معالم الفساد السياسي ومسلكيته الشائنة[1].

خامسًا: المنظمة الدولية للشرطة الجنائية "الانتربول":

تعد أكبر منظمة شرطية في العالم، تقوم بتسهيل التعاون الشرطي العابر للحدود، وتدعم وتساعد جميع المنظمات، والهيئات، والسلطات المكلفة بمنع الإجرام ومكافحته، ويقع مقرها الرئيسي في ليون في فرنسا، ويعمل بها رجال شرطة منتمون لأكثر من 80 دولة، ولها اربع لغات رسمية الإنجليزية، والعربية، والفرنسية، الاسبانية، وتنحصر مهامها الرئيسية في التنسيق في القبض على المجرمين الهاربين، ومكافحة جرائم القانون العام، مثل جرائم غسل الأموال، وجرائم الإرهاب، ولا يجوز لها التدخل في الجرائم ذات الطابع العسكري، أو الديني، أو العرقي، أو السياسي، وتحذير الدول من احتمال وقوع جرائم جديدة، وقد شكل الانتربول مجموعة لمكافحة الفساد لوضع استراتيجية لمكافحة الفساد تدور حول؛ تعميق الوعى والفهم بأساليب واشكال وآثار الفساد، تحسين أساليب تطبيق قوانين مكافحة الفساد؛ تنشيط وتفعيل التعاون الدولي لمكافحة الفساد،

(1) أنظر في ذلك موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد على شبكة الإنترنت:
https://www.marefa.org.

وتتكون مجموعة مكافحة الفساد من أعضاء يمثلون مختلف المناطق والقارات، والمنظمة الدولية للشفافية الإدارية، والبنك الدولي، وهيئة الأمم المتحدة، والأساتذة الجامعيين، ومن أهم إنجازات هذه المجموعة: 1- الاتفاق على تعريف إجرائي للفساد؛ 2- وضع رسالة للمجموعة تعبر عن أهدافها وأنشطتها؛ 3- صياغة ميثاق عمل أخلاقي للسلوك الحسن؛ 4- القيام باستطلاع الرأي حول نزاهة رجال الشرطة في 181 دولة؛ 5- وضع مسودة لمعايير أداء رجال الشرطة المعنيين بمكافحة الفساد والخدمات التي يقدمونها؛ 6- نشر أفضل الحالات العملية للتحقيق في قضايا الفساد؛ وتلى ذلك انشاء أكاديمية الانتربول لمكافحة الفساد عام 2007 والتي تقوم على تدريس آليات مبتكرة لمكافحة الفساد، والتدريب والمساعدة في مجال التحقيقات، والبحث العلمي، ولمساعدة البلدان النامية في التحقيقات المعقدة[1].

سادساً: منظمة الشفافية الدولية:

هي منظمة عالمية غير حكومية، تم إنشائها عام 1993، هدفها الاساسي محاربة الفساد بكل أشكاله، من خلال تعزيز الشفافية الإدارية، نتيجة لإيمانها بأن الفساد ينتهك حقوق الإنسان، ويهدد جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية[2]؛ ولها ما يقرب من (90) فرعًا وطنيًا في جميع انحاء العالم، وأمانتها العامة في برلين ألمانيا، واكتسبت المنظمة شهرتها من خلال انتاج مؤشرات لقياس الفساد حيث تقوم بجمع وتحليل ونشر البيانات والمعلومات الخاصة بالفساد، لزيادة الوعى حيال

---

(1) أنظر بالتفصيل: حورية بن عودة، مرجع سابق، ص219، وما بعدها.

(2) راجع:

Florini Ann : The End of Secrecy ،Foreign Policy ،57228،Summer 98 ،Issue 111 ،2004،p.p 1-2 ،available at: www. Foreign policy. com ;**Armstrong Elia**: Integrity ،Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends Regional and International Developments and emerging Issues .Economic social .affairs ، edition 2005،p3. CAROLYN BALL: What Is Transparency? ، University of Southern Maine ،P U B L I C I N T E G R I T Y FALL 2009 ،September 2009 ،p.295.

أثره، وتدار المنظمة من خلال مجلس ينتخب سنويًا مكون من (12) عضو يمثلون دول ومناطق مختلفة؛ إضافة إلى الاستعانة بهيئة استشارية تضم الشخصيات العالمية المرموقة، يقدمون النصح والإرشاد ويساهمون في تنمية البرامج، بالإضافة إلى سكرتارية المنظمة والتي تقوم بالربط بين فروع المنظمة؛ أما المفصل الحيوي والرئيسي في المنظمة فهو مركز الأبحاث، والذي يقوم عليه عدد من الأكاديميين والممارسين لمكافحة الفساد، ويتولى المركز إعداد أبحاث على درجات النزاهة لدى الحكومات، ومؤشرات الفساد المالي والإداري، ومتابعة ردود الحكومات، وتصرفاتهم تجاه مشروعات المواثيق التي تقدمها المنظمة لمواجهة الفساد، وتعتمد المنظمة في تمويل أنشطتها على التبرعات، والاعانات التي يقدمها عدد لا بأس به من مختلف الهيئات، والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الاقتصادية كالبنك الدولي، والأمم المتحدة، وهدف المنظمة كما أعلنت هو الحد من الفساد عن طريق تفعيل اتجاه عالمي لتحسين، وتقوية نظم النزاهة المحلية والعالمية، وتعمل المنظمة منذ انشائها في عام 1993 على التشجيع على صياغة اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد، وغيرها من الأدوات الدولية والتصديق عليها وتنفيذها مع مراقبة التنفيذ؛ وذلك من خلال ووضع أطر عالمية لمكافحة الفساد بجميع أنواعه، وبالفعل نجحت المنظمة في دفع لإصدار الاتفاقيات الرئيسية لمكافحة الفساد في المنطقة وهى اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية عام 2000، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003؛ وتعد المنظمة تقرير كل خمس سنوت تحت مسمى " الرقم القياسي للشفافية الدولية"، والذي يساعد المستثمرين الأجانب في الوقوف على مدى تفشي ظاهرة الفساد في دول العالم المختلفة، ويمنح خبراء المنظمة كل دولة درجة تتراوح بين (1- 10) درجات، فالدولة التي تحصل على تقدير العشر درجات، تعد دولة نظيفة تمامًا من عمليات الفساد، أما الدول التي تحصل على تقدير أقل من خمس درجات، فهذا يعنى أن هذه الدول كل الأعمال التي تم بها والصفقات لا تخلو من وجود صورة من صور الفساد؛ أنظر في تأسيسها وأهدافها وطريقة

عملها[1]؛ وقد وضعت منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد مبادئ ارشادية لعملها تتمثل في[2]:

1- إدراك أن مخاطر الفساد تتعدي حدود الحالات الفردية.

2- اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية داخل كل دولة.

3- الاهتمام بمبادئ مثل المشاركة، واللامركزية، والشفافية على المستوي المحلى.

4- عدم التحزب.

5- إدراك أن هناك أسباب عملية قوية وآخري أخلاقية لوجود الفساد.

(1) غزوان رفيق عويد: دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، هيئة النزاهة الاتحادية، العراق، العدد التاسع، 2016، ص171، وما بعدها؛ حورية بن عودة، مرجع سابق، ص233، وما بعدها؛ سعاد عبد السلام عريقيب؛ ربيعة عاشور احمد المبسوط، مرجع ساق، ص61.

(2) اسيل هادى محمود: أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الحادي والسبعون، 2008، ص78.

المبحث الثاني

الجهود الدولية المكرسة للشفافية الإدارية

في نطاق مكافحة الفساد الإداري

إذا كانت الشفافية الإدارية من المصطلحات الحديثة على مؤسسات الدول العربية بصفة عامة، إلا أن هذا المصطلح من المفاهيم الأساسية، والراسخة في النظم الغربية، لدورها الكبير في مكافحة الفساد، وارتباطها بذلك، فقد وجدت مع ظهور مطالب في دول العالم، لفتح الباب أمام تدفق المعلومات، في مجالي السياسة والاقتصاد.

- **المطلب الأول** : تاريخ الجهود الدولية للتكريس للشفافية الإدارية.
- **المطلب الثاني** : دور الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في التكريس للشفافية الإدارية.
- **المطلب الثالث** : دور منظمات مكافحة الفساد الدولية في التكريس للشفافية الإدارية.
- **المطلب الرابع** : دور الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري.
- **المطلب الخامس** : الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري في مصر.

المطلب الأول

تاريخ الجهود الدولية للتكريس للشفافية الإدارية

حظيت جهود ترسيخ النزاهة، والشفافية الإدارية باهتمام كبير من جانب دول العالم في الآونة الأخيرة، سواء على المستوى الوطني، أو الإقليمي، أو العالمي.

أولًا : تطور الفكر القانوني نحو إقرار الشفافية الإدارية تشريعيًا :

تصدت السويد مبكرة لموضوع الشفافية الإدارية، فأصدرت في عام 1774 قانون خاص بالشفافية المعلوماتية؛ إلا أن الأمر استغرق بالنسبة لباقي دول العالم،

ما يقرب من قرنين من الزمان، قبل أن تبدأ بلدان أخرى في أن تحذو حذوها، خصوصًا بعد الحرب العالمية الثانية، والتوسع في البيروقراطية الحكومية في كثير من بلدان العالم، وظهور الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات، والمنظمات الحكومية الدولية، التي لهما من القوة ما يكفي لحجب المعلومات عن مواطني الدول؛ وفي الوقت ذاته فإن الحرب الباردة التي سادت العالم أدت إلى ارتفاع درجة السرية في مجال الأمن الوطني؛ حتى جاء أبرز انتصار للشفافية الإدارية في القرن الماضي في صورة قانون حرية المعلومات في الولايات المتحدة الأمريكية الذي صدر في عام 1966، ثم من بداية عام 1980 ظهر دور منظمات المجتمع المدني في الدفع لإصدار تشريعات تخص الشفافية الإدارية وحرية تداول المعلومات حيث قامت بنشاطات وحملات طالبوا فيها بالحصول على معلومات من المنظمات الحكومية الدولي، وفي أواخر الثمانينيات بدأت مناقشة ظاهرة الفساد من خلال عرض آثاره الضارة في عدة بلدان مثل الفلبين، وبنجلاديش، والصين، البرازيل، وفنزويلا، وكيفية مكافحته، والتي ظهر أن أهم وسائل مكافحتها الشفافية؛ إلا أن الالحاح الحقيقي للشفافية كمطلب عالمي جاء في عام 1990، بعد نهاية الحرب الباردة، وانتشار معايير الديمقراطية، وزيادة قوة منظمات المجتمع المدني، والارتفاع المتزايد لأعداد وسائل الإعلام المستقلة؛ كل ذلك أدى إلى تكثيف الضغوط على الحكومات للكشف عن المعلومات لمواطنيها، وأصبحت دول العالم الآن تتسابق في إصدار قوانين تنظيم تدفق المعلومات، فقد أصدرت حتى الأن ما لا يقل عن ستة وثمانون دولة من دول العالم قوانين تنظم حرية تداول المعلومات وتدفقها؛ ولعل ذلك يعود إلى ثلاثة أسباب: السبب الأول: ارتفاع المطالب بالديمقراطية التشاركية حيث أن الشعوب لم تعد تكتفي بتقبل القرارات الصادر من أعلى قمة السلطة أو من السلطة الأعلى دون طرحها في حوار مجتمعي، السبب الثاني: التكنولوجيا التي جعلت المعلومات أقرب بكثير من مواطني الدول مقارنة بحالها في الماضي، فإن لم تنشرها الحكومات والهيئات سينشرها الغير، وقد يكون ما ينشره الغير غير صحيح أو غير كامل؛ السبب الثالث: العولمة التي تزيد

باستمرار من وعي الأشخاص بأوضاع غيرهم ممن يعيشون في مناطق آخري من العالم، مما يجعلهم يسعون لأن يتمتعوا بما يتمتعون به من حقوق[1].

ثانياً: الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وتعزيز الشفافية الإدارية:

بدأت تظهر فكرة الشفافية الإدارية، والحق في الحصول على المعلومة، كحق من حقوق الإنسان، في مواجهة السلطات الإدارية في الدولة، بداية من الدورة الأولي للأمم المتحدة عام 1946، عندما صدر القرار رقم (59/ 1) لينص على أنه: "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة. وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود"، ثم جاء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 لينص في المادة (19) منه علي أن:" لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقصاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون التقيد بالحدود الجغرافية"، وقد ورد النص علي ذات الحق في المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966 والذي صادق عليه ما يزيد عن 150 دولة من بينهم غالبية دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا علي إن:" 1 – لكل شخص الحق في اعتناق الآراء دون مضايقة.2 – لكل إنسان الحق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها".

وبالرغم من أن فكرة حرية تداول المعلومات، كما هي مفهومة في الوقت الراهن، لم يكن قد تم الاعتراف بها في وقت إقرار الإعلان العالمي والعهد الدولي؛ إلا أن التطورات اللاحقة أدت إلى الاعتراف بهذا الحق باعتباره متضمناً صياغة

---

(1) يحي شقير: قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن دراسة مقارنة مع المعايير الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012، ص42

الضمانات الدولية للحق في حرية التعبير، وعلى وجه التحديد الحق في "استقاء" و"تلقي" المعلومات والأفكار، وقد أبرز مقرر الأمم المتحدة الخاص لحرية الرأي والتعبير توضيح نطاق الحق في حرية التعبير بموجب القانون الدولي. ففي تقريره السنوي لعام 1998، ذكر المقرر الخاص: "إن الحق في" استقاء المعلومات وتلقيها ونقلها يفرض التزامًا إيجابيًا على الدول لضمان الوصول إلى المعلومات، وخاصة فيما يتعلق بالمعلومات التي تحتفظ بها الحكومة بجميع أنواع التخزين ونظم الاسترجاع"، فالحق في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة هو حق أساسي من حقوق الإنسان ينبغي أن يدخل حيز التنفيذ على المستوى الوطني من خلال التشريع الشامل (على سبيل المثال قوانين حرية الإعلام)، وعلى أساس مبدأ الكشف لأقصى درجة مما يؤسس ويرسخ إلى افتراض أن جميع المعلومات يمكن الحصول عليها ما عدا نطاق ضيق من الاستثناءات[1].

وقد وافقت اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان على، إعلان البلدان الأمريكية لمبادئ حرية التعبير وهي الوثيقة الرسمية الأشمل حتى الآن في مجال حرية التعبير في منطقة البلدان الأمريكية والتي تعترف صراحة بحرية تداول المعلومات فنصت في الفقرة الرابعة منها على أن: " يشكل الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الدولة حقًا أساسيًا لكل فرد، وتلتزم الدولة بضمان الممارسة الكاملة لهذا الحق ويسمح هذا المبدأ فقط بقيود استثنائية يجب أن يحددها القانون مسبقًا، في حالة وجود خطر حقيقي وشيك يهدد الأمن القومي في المجتمعات الديمقراطية"[2].

---

(1) انظر:

Report of the Special Rapporteur ‹Promotion and protection of the right to freedom of opinion and .expression ‹UN Doc. E/CN.4/1998/40 ‹28 January 1998 ‹para. 14.

(2) انظر: تقرير اللجنة عن الدورة المعتادة الثامنة بعد المائة، 2000/10/19 متاح على شبكة الإنترنت الموقع الإلكتروني:

http:// www. Iachr. org /htm.declaration.

انظر: في دور أجهزة الأمم المتحدة في توسيع مفهوم حرية التعبير ليشمل الحق في الحصول على المعلومة: يحي شقير، مرجع سابق، ص49، وما بعدها.

المطلب الثاني

دور الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد

في التكريس للشفافية الإدارية

جميع الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد، وضعت ضمن استراتيجياتها لمكافحة الفساد، تعزيز الشفافية، والنزاهة، والمساءلة؛ وذلك لدور الشفافية الإدارية في كشف مواطن الخلل التي تهدد الأجهزة الحكومية، ومحاولة علاجها قبل أن تصل إلى تهديد، كافة مناحي الحياة في الدولة من اقتصادية، واجتماعية، وثقافية.

أولًا : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية :

نصت هذه الاتفاقية على أهمية اتاحت المعلومات، وتبادلها في شأن مكافحة الجريمة المنظمة الذي هو جوهر الشفافية الإدارية، سواء في جرائم معينة أو جرائم عامة فتنص المادة (7) من الاتفاقية على توافر الشفافية الإدارية بخصوص جريمة غسل الأموال فالزمت المؤسسات المالية بالتعاون المعلوماتي لكشف هذه الجرائم بأن نصت على أن:" 1- تحرص كل دولة طرف على أن: أ- ......ب- أن تكفل...... على التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين الوطني والدولي ضمن نطاق الشروط التي يفرضها القانون الداخلي، وأن تنظر تحقيقًا لتلك الغاية في انشاء وحدة استخبارات مالية، تعمل كمركز وطني لجمع وتحليل، وتعميم المعلومات مما يحتمل وقوعه من غسل الأموال؛ 2- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير مجدية لكشف، ورصد حركة النقد، والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، بوجود ضمانات تكفل حسن استخدام المعلومات، ودون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة..."؛ ثم جاءت الاتفاقية مرسخة لأهمية المعلومة التي هي جوهر الشفافية الإدارية فنصت في المادة (27) منها تحت عنوان التعاون في مجال إنفاذ القانون على أن:" 1- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها تعاونًا وثيقًا، بما يتفق والنظم القانونية والإدارية الداخلية لكل منها، من أجل تعزيز فاعلية تدابير إنفاذ القانون الرامية إلى

مكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية؛ وتعتمد كل دولة طرف، على وجه الخصوص، تدابير فعالة من أجل: أ- تعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المختصة، وإنشاء تلك القنوات عند الضرورة، من أجل تيسير تبادل المعلومات بصورة مأمونة وسريعة عن كل جوانب الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، بما في ذلك، إذا رأت الدول الأطراف المعنية ذلك مناسبًا، صلاتها بأي أنشطة إجرامية أخرى؛ ب- التعاون مع الدول الأطراف الأخرى، فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، على إجراء تحريات بشأن: 1- هوية الأشخاص المشتبه في ضلوعهم في تلك الجرائم وأماكن وجودهم وأنشطتهم، أو أماكن الأشخاص الآخرين المعنيين؛ 2- حركة عائدات الجرائم أو الممتلكات المتأتية من ارتكاب تلك الجرائم؛ 3- حركة الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المستخدمة أو المراد استخدامها في ارتكاب تلك الجرائم؛ ج- القيام، عند الاقتضاء، بتوفير الأصناف أو كميات المواد اللازمة لأغراض التحليل أو التحقيق؛ د- تسهيل التنسيق الفعال بين سلطاتها وأجهزتها ودوائرها المختصة، وتشجيع تبادل العاملين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك، رهنا بوجود اتفاقات أو ترتيبات ثنائية بين الدول الأطراف المعنية، تعيين ضباط اتصال؛ هـ- تبادل المعلومات مع الدول الأطراف الأخرى عن الوسائل والأساليب المحددة التي تستخدمها الجماعات الإجرامية المنظمة، بما في ذلك، وحسب مقتضى الحال، الدروب ووسائط النقل، واستخدام هويات مزيفة، أو وثائق مزورة أو مزيفة، أو وسائل أخرى لإخفاء أنشطتها؛ و- تبادل المعلومات وتنسيق التدابير الإدارية وغير الإدارية المتخذة حسب الاقتضاء لغرض الكشف المبكر عن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية"؛ وجاءت لتؤكد على أهمية جمع وتبادل المعلومات حول الجرائم، ودوره في مقاومة الفساد فنصت المادة (28) تحت عنوان جمع وتبادل المعلومات عن طبيعة الجريمة المنظمة على أن: " 1-تنظر كل دولة طرف في القيام، بالتشاور مع الأوساط العلمية والأكاديمية، بتحليل الاتجاهات السائدة في الجريمة المنظمة داخل إقليمها، والظروف التي تعمل فيها الجريمة المنظمة، وكذلك الجماعات المحترفة الضالعة والتكنولوجيات المستخدمة. 2- تنظر الدول الأطراف في تطوير الخبرة التحليلية المتعلقة بالأنشطة

الإجرامية المنظمة، وتقاسم تلك الخبرة فيما بينها، ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية. وتحقيقا لهذا الغرض، ينبغي وضع تعاريف، ومعايير، ومنهجيات مشتركة، وتطبيقها حسب الاقتضاء.3- تنظر كل دولة طرف في رصد سياساتها وتدابيرها الفعلية لمكافحة الجريمة المنظمة، وفي إجراء تقييمات لفعالية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها".

ثانيًا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

جاءت نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد معترفة بدور الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد بشكل أكثر وضوحًا، فنصت في الجزء الخاص بالتعيين في الوظائف العامة في المادة (7) مرسخة لدورها في مكافحة فساد التعيين والترقية الواسطة والمحسوبية بالنص على أن:" 1- تسعى كل دولة طرف حيثما اقتضى الأمر، ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد ترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين وغيرهم من الموظفين العموميين واستخدامهم عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم واحالتهم للتقاعد تتسم بأنها: أ- تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والانصاف والأهلية....؛

3- تنظر كل دولة طرف أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية، والإدارية المناسبة بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية، ووفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تحويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وفي تمثيل الأحزاب السياسية حيثما انطبق الحال؛

4- تسعى كل طرف وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزيز الشفافية وتمنع تضارب المصالح".

ثم جاءت المادة (9) من الاتفاقية لترسخ لمبدأ الشفافية في المشتريات العمومية، وإدارة أموال الدولة العامة باعتبار أن ذلك مدخل هام واساسي، من مداخل الفساد فتنص المادة على أن:" 1- تقوم كل طرف وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظام اشتراء مناسب يقوم على الشفافية

والتنافس، وعلى المعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم ضمن جملة أمور بفاعليتها في منع الفساد، وتتناول هذه النظم تراعى في تطبيقها قيم حدية مناسبة أمورًا منها.

أ- توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات، وعقود الاشتراء بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعا عاما، مما يتيح لمقدمي العروض وقتًا كافيًا لإعداد عروضهم وتقديمها.

ب- القيام مسبقًا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المنافسة.

2- تتخذ كل دولة طرف وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، وتشمل هذه التدابير ما يلي:

أ- إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية.

ب- الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.

1- تتخذ كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير مدنية وإدارية، وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة، أو السجلات، أو البيانات المالية، أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات، والايرادات العمومية، ولمنع تزوير تلك المستندات".

وجاءت المادة (10) من الاتفاقية على ترسيخ الشفافية الإدارية بنص صريح لا غموض فيه، ولا لبس فيه فنص على أن:" تتخذ كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها، واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها عند الاقتضاء، يجوز أن تشمل التدابير ما يلي:

أ- اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول عند الاقتضاء على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية، واشتغالها، وعمليات اتخاذ

القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس مع ابداء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

ب- تبسيط الإجراءات الإدارية عند الاقتضاء من أجل تسيير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

ت- نشر معلومات يمكن أن تتضمن تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية".

وجاء نص المادة (13) من الاتفاقية ليرسخ لدور الشفافية الإدارية في إنجاح دور المجتمع في مراقبة الفساد الحكومي، واضع بين نصوصه حدود العلاقة بين الشفافية الإدارية والسر الوظيفي فجاء النص على الآتي:"1- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة ضمن حدود إمكاناتها، وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع افراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي على المشاركة النشطة في منع الفساد، ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد، واسبابه، وجسامته، وما يمثله من خطر وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها؛ ب- ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات؛ ج- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج الدراسية والجامعية؛ د- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز اخضاع تلك الحرية لقيود معينة شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون، وما هو ضروري لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم، لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصحة الناس أو اخلاقهم؛

1- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم حسب الاقتضاء سبل الاتصال بتلك الهيئات، لكي يبلغوها بما في ذلك، دون بيان هويتهم عن أي حوادث، قد يري أنها تشكل فعلًا مجرمًا وفقًا لهذه الاتفاقية".

وجاء نص المادة (14) من الاتفاقية للترسيخ لأهمية المعلومة في مكافحة صورة جديدة من صور الفساد، وهي صورة غسل الأموال، والتي يمكن أن تطبق على جرائم اختلاس المال العام، والتربح من الوظيفة العامة فنص فيها على أن: ".. 2- تنظر الدول الأطراف في تنفيذ تدابير قابلة للتطبيق لكشف، ورصد حركة النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر حدودها، رهنا بضمانات تكفل استخدام المعلومات استخدما سليمًا، دون إعاقة حركة رأس المال المشروع بأي صورة من الصورة، ويجوز أن تشمل تلك التدابير اشتراط قيام الأفراد والمؤسسات التجارية، بالإبلاغ عن أي إحالة أي مقادير ضخمة من النقود والصكوك القابلة للتداول ذات الصلة عبر الحدود....". ثم تناولت الاتفاقية حماية خاصة للمعلومة عندما تناولت حماية مستخدمها في الإبلاغ عما اتضح من المعلومة من ارتكاب جرائم، فتكون الاتفاقية تتضمن الحماية الفعلية للتطبيق الفعلي للشفافية الإدارية، وإحدى أغراضها، وهو تفعيل نظام المساءلة عندما نصت في المادة (33) منها على أن: " تنظر كل دولة في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة، لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم بحسن نية، ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقًا لهذه الاتفاقية".

ثالثًا: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد:

جاءت نصوص هذه الاتفاقية معبرة عن حالة الفساد التي تعانيها القارة السمراء، نتيجة لطول الاحتلال الذي أصاب دولها، ولتفشي عدم الاستقرار السياسي داخل أغلب دولها، وواضعة الاستراتيجية اللازمة للخروج من هذه الحالة، والتي منها تفعيل الشفافية الإدارية فنصت في المادة (2) على أن: " .....5- توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشئون العامة"؛ ونصت في المادة (3) مؤكدة على أهمية الشفافية الإدارية بتعهد الدول الأطراف بالالتزام بعدة مبادئ لن يستطيعوا تحقيقها إلا بوجود الشفافية الإدارية فنص على أن: " تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية الالتزام بالمبادئ التالية: 1- احترام المبادئ والمؤسسات الديمقراطية، والمشاركة الشعبية، وسيادة القانون، والحكم الرشيد؛

2- احترام حقوق الانسان والشعوب طبقا للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والوثائق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان؛3- الشفافية والمساءلة في إدارة الشئون العامة.."؛ ثم جاء نص المادة (7) منها رابطًا بين الشفافية الإدارية، وبعض مسببات الفساد الإداري في محاولة لتحجيم حجم الفساد فنص على أن:" من أجل مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة تلتزم الدول الأطراف بما يلي: 1- مطالبة الموظفين العموميين المعينين بتقديم إقرار عن ممتلكاتهم، وثرواتهم قبل تولي مهام وظيفة عامة، وخلال مدة توليهم هذه الوظيفة، وبعد انتهاء مدة خدمتهم؛ 2- تشكل لجنة داخلية أو جهاز مماثل أخر وتكليفه بإعداد مدونة سلوك ومراقبة تنفيذها وتوعيه الموظفين وتدريبهم بشأن المسائل المتعلقة بآداب المهنة..4- ضمان الشفافية والعدالة والفعالية في إدارة العطاءات وإجراءات التعيين في الخدمة العامة "؛ ثم جاء إقرارها للشفافية الإدارية والحق في الحصول على المعلومة صريح لا لبس فيه بالنص المادة (9) منها والذي جاء نصها على أن:" تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها، لإضفاء الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة"؛ ثم عادة الاتفاقية لتؤكد على دور المعلومة في مكافحة أخطر صور الفساد وهو الفساد السياسي في صورة من صورة الأكثر وضوحًا وهي عملية تمويل الأحزاب السياسية؛ فنص في المادة (10) منها على أن:" تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها من الإجراءات بغية. أ- تجريم استخدام الأموال المكتسبة عن طريق الممارسات غير المشروعة والفاسدة لتمويل الأحزاب السياسية؛ ب- دمج مبدأ الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية"؛ ثم ظهر فهم واضعوا الاتفاقية لدور الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري، وأهمية المعلومة، وتبادلها في هذا الشأن فنص في المادة (12) منه على أن :" تلتزم الدول الأطراف بما يلي: 1- مشاركة كاملة في مكافحة الفساد، والجرائم ذات الصلة، وتعميم هذه الاتفاقية بالمشاركة الكاملة من قبل وسائل الإعلام، والمجتمع المدني بصورة عامة؛ 2- خلق بيئة تمكن وسائل الإعلام والمجتمع المدني، وتشجيعهما على حمل الحكومات على الارتقاء إلى أعلى

مستويات الشفافية، والمسئولية عن إدارة الشئون العامة؛ 3- ضمان توفير مشاركة المجتمع المدني في عملية المراقبة، والتشاور مع المجتمع المدني في تنفيذ الاتفاقية؛ 4- ضمان منح وسائل الإعلام سبل الحصول على المعلومات في حالات الفساد، والجرائم ذات الصلة، بشرط ألا يؤثر بث هذه المعلومات بصورة مناوئة على عمليات التحقيق والحق في محاكمة عادلة".

رابعًا: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد:

جاء من بين أهدافها التي تعمل على تحقيقها تعزيز الشفافية بالنص في المادة (2) منها على أن:" ... - تعزيز النزاهة والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون؛ - تشجيع الأفراد، ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في قمع، ومكافحة الفساد"؛ كما تنص المادة (11) من الاتفاقية على تعزيز دور المجتمع في مكافحة الفساد، الذي لن يتأتى إلا من خلال الشفافية الإدارية فنصت على أن:" تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة، في منع ومكافحة الفساد، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: 1- توعية المجتمع بمكافحة الفساد، واسبابه، وجسامته، وما يمثله من خطر على مصالحه؛ 2- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية تشمل المناهج المدرسية، والجامعية؛ 3- تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم سبل الاتصال بتلك الهيئات ليتمكنوا من ابلاغها عن أي حوادث قد يُري أنها تشكل فعلًا مجرمًا وفقًا لهذه الاتفاقية"؛ ويتضح أن الاتفاقية العربية صارت على نهج الاتفاقيات السابقة لها في التأكيد أن المعلومات والإحصاءات التي هي جوهر الشفافية الإدارية هي أساس النجاح في مكافحة الفساد فجاء نص المادة (32) منها معنونًا بعنوان:" جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها"، وجاء نصها بأن: "1- تنظر كل دولة طرف في القيام بتحليل اتجاهات الفساد السائدة داخل اقليمها، وكذلك الظروف التي ترتكب فيها جرائم الفساد؛ 2- تنظر الدول الأطراف في تطوير الإحصاءات والخبرة التحليلية بشأن الفساد، والمعلومات، وتقاسم الإحصاءات

والخبرة التحليلية، والمعلومات فيما بينها، ومن خلال المنظمات الدولية والإقليمية، بغية إيجاد معايير ومنهجيات مشتركة قدر الإمكان، وكذلك المعلومات عن الممارسات الفضلي لمنع الفساد ومكافحته؛3- تنظر كل دولة طرف في رصد سياساتها، وتدابيرها العقابية لمكافحة الفساد في إجراء تقييمات لفاعلية تلك السياسات والتدابير وكفاءتها".

المطلب الثالث

دور منظمات مكافحة الفساد الدولية في التكريس للشفافية الإدارية

اهتمت المؤسسات الدولية الحكومية، وغير الحكومية عمومًا بالحكم الصالح والشفافية الإدارية؛ فمن الطبيعي أن كل مؤسسة تهتم بمكافحة الفساد لابد أن يكون من بين أهدافها تحقيق الشفافية الإدارية.

أولًا: البنك الدولي:

أنشأ البنك الدولي عام 2001 إدارة مستقلة فيه تحت مسمي إدارة النزاهة، تتبع مباشرة رئيس البنك، وتضطلع إدارة النزاهة المؤسسية، بإجراءات التحقيقات في شأن مزاعم الاحتيال، والفساد في المشروعات التي يمولها البنك؛ بالإضافة إلى المزاعم التي قد تنشأ حول السلوك من جانب موظفي البنك، وتقوم إدارة النزاهة بنشر تقرير ربع سنوي عن أعمالها في رصد، واستشعار وقوع أعمال الاحتيال، وتعزيز المتابعة المتعلقة بمزاعم الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها البنك؛ وفي اطار مساعدة الشفافية في كشف الفساد؛ قام البنك بتدشين برنامج الإفصاح الطوعي الرسمي المصمم لتمكين الشركات من الإبلاغ عن المواقف التي كانت فيها ضالعة في أعمال فساد، ويتم في مقابل ذلك عدم تعرض الشركة المعنية لعقوبة المنع والحرمان، بالإضافة إلى الحفاظ على سرية شخصيتها وهويتها، وقد قام البنك بالتنسيق مع المؤسسات المالية الأخرى للوصول لاستراتيجية واحدة، ومشتركة بشأن الاحتيال والفساد، لفرض عقوبة المنع والحرمان المشترك من قبل جميع هذه المؤسسات طالما ثبت تورطه في ممارسات الاحتيال والفساد؛ وقد طبق البنك أول

ما طبق هذه المعايير على موظفيه وخبرائه، فطالبهم بالإفصاح المالي بشكل تفصيلي، وسنوي عن وضعهم المالي هم وأفراد اسرهم، مع توقيعهم على اتفاقية تقتضي انهاء خدمتهم في أي حالة مخالفة لذلك؛ وتقوم إدارة النزاهة بالبنك بالتحقيق الأولى حول أي مزاعم تصل إليها حول وجود فساد في أي مشروع من المشروعات التي يمولها البنك، فإذا وجدت أن المعلومات التي لديها ضعيفة، والفساد الثابت فيها نسبته منخفضة يتم اقفال التحقيق؛ مع إدخال بياناته كاملة على النظام الإلكتروني لها؛ للرجوع لها مستقبلًا لتحليلها، مع جواز فتحه مرة أخري حال توافر معلومات جديدة تستدعي ذلك؛ ويتم تقسيم التحقيقات الأخرى لتحقيقات ذات الأولوية المتوسطة، والتحقيقات ذات الأولوية المرتفعة، استنادًا إلى مدى تأثيرها وأهميتها، ويجوز تغيير التصنيف الخاص بموضوعات التحقيقات في أي وقت في ضوء المعلومات الإضافية؛ إلا أن الإدارة تصنف كافة التحقيقات الخاصة بموظفي، وخبراء البنك في التحقيقات ذات الأولوية المرتفعة؛ ويتم عمل إحصاءات ورسومات بيانة بما مارسته الإدارة من تحقيقات، وبنتائج هذه التحقيقات، ففي عام 2006 انتهى تقريرها الذي تم نشره إلى وجود: 10٪ من التحقيقات تقوم على ادعاءات كاذبة؛ 36٪ التلاعب في ترسيه العطاءات بالتواطؤ، وعمولات غير قانونية 13٪؛ ورشوة 22٪، ومزاعم أخرى 16٪؛ وشملت هذه التحقيقات 16٪ منها القطاع الحكومي والحكومات؛ 22٪ مقاولون ومتعهدون؛ 32٪ موظفون واستشاريون بالبنك؛ مصاريف أخري 30٪[1]؛ كما تحدث أحدث تقرير صادر من البنك عن الاثار الاقتصادية لجائحة كرونا؛ من أن البنك يعتبر الشفافية بشأن القضايا الاقتصادية الحرجة – مثل الدين العام والعمالة – هي الحل الأمثل لدفع النمو، وتعزيز الثقة في الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفقًا لآخر تقرير اقتصادي إقليمي للبنك الدولي؛ وتأتي الحاجة إلى المزيد من الشفافية في

---

(1) أنظر تقرير مجموعة البنك الدولي السنوي للنزاهة عن السنتين الماليتين 2005- 2006، ص4، وما بعدها. متاح على شبكة الانترنت على موقع:
http://documents1.worldbank.org/curated/ar/497531468156583433/pdf/394990ARABIC0INTAnnualReport0FY0506.pdf

الوقت الذي تواجه فيه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا صدمة مزدوجة غير مسبوقة بسبب جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد- 19) وانهيار أسعار النفط؛ وقد أدت هاتان الصدمتان إلى زيادة تراجع النمو الاقتصادي البطيء بالفعل في المنطقة، ويعود ذلك جزئيًا إلى نقص الشفافية في البيانات؛ ويوضح التقرير الجديد الصادر من البنك تحت عنوان: "كيف يمكن للشفافية أن تساعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، أن التقديرات الخاصة بكلفة الأزمة الحالية غير مستقرة، لأنه يتعذر التنبؤ بكيفية رد فعل الاقتصاد العالمي، والسياسات الوطنية، والمجتمعات في ظل تفشي الجائحة. وبالتالي، يمكن أن تختلف تقديرات التكلفة في غضون أيام؛ كمثال على ذلك، يوضح التقرير كيف أدى انتشار فيروس كورونا المستجد، إلى جانب انهيار أسعار النفط، إلى حدوث تغييرات في توقعات القطاع الخاص والبنك الدولي بشأن النمو عام 2020. وحتى الأول من أبريل، كانت التغييرات في التوقعات تشير إلى أن التكلفة بالنسبة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصل إلى حوالي 3.7٪ من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة عام 2019 (حوالي 116 مليار دولار) مقابل 2.1٪ حتى يوم 19 مارس؛ ويؤكد التقرير أن قدرًا كبيرًا من بطء النمو في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يرجع إلى غياب الشفافية؛ حيث أنها هي المنطقة الوحيدة التي انخفضت فيها قدرات البيانات والشفافية منذ عام 2005؛ وفي هذا الصدد، أوضح التقرير بأنه: "يرتبط انخفاض الشفافية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بين عامي 2005 – 2018 بالفاقد المتوقع في دخل الفرد في المنطقة؛ والذي يتراوح بين 7٪ إلى 14٪"؛ ويسلط التقرير الضوء على مجالين حيث يعيق الافتقار إلى الشفافية إجراء تحليلات موثوقة للقضايا الهامة:

1- يعيق الافتقار إلى شفافية البيانات التحليلات الموثوقة لاستدامة القدرة على تحمل عبء الديون بالمنطقة، والتي ستكون قضية مهمة يجب دراستها بعد انتهاء الأزمة. وتتباين بلدان المنطقة تباينًا واسعًا في معايير الإبلاغ عن الديون، وليس بمقدور الخبراء الاقتصاديين بالبنك الدولي والمحللين الخارجيين الوصول إلى المعلومات الحيوية حول العديد من أنواع الدين العام.

2- تتسم أرقام البطالة والقطاع الغير الرسمي في المنطقة بالغموض، لأن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعتمد على تعريفات مختلفة للتشغيل؛ فهناك القليل من الاتساق – سواء في أنحاء المنطقة، أو مع المعايير الدولية - مما يؤثر على التحليلات بشأن حجم القطاع غير الرسمي والبطالة[1].

ثانيًا: صندوق النقد الدولي:

تقوم سياسية صندوق النقد الدولي على الترسيخ للشفافية في مجال محدد، وهو مجال شفافية المالية العامة، والتي تتيح لكل من صناع السياسات والجمهور إجراء نقاش يقوم على معلومات أفضل حول تصميم سياسة المالية العامة، وارساء قواعد للمساءلة بشأن تنفيذها، وما تحققه من نتائج؛ وتساهم شفافية المالية العامة أيضا في إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة، مما يقود إلى إجراءات مبكرة وسلسة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة، ومن ثم الحد من تواتر وقوع الأزمات، وتخفيف حدتها، وقد تبين أن درجة شفافية المالية العامة يمكن أن تساعد كذلك على إعطاء فكرة عن مدى المصداقية المالية للبلد المعني، ولها دور في تكوين تصورات الأسواق لسجل أداء المالية العامة، وقد شهدت الفترة التي أعقبت الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة فقدانًا لثقة الأسواق في الحكومات ذات العجز المالي المستتر أو المقدر بأقل من قيمته الحقيقية، وهو ما أكد أهمية شفافية المالية العامة للاستقرار المالي والاقتصادي العالمي؛ وقام الصندوق لتفعيل شفافية المالية العامة في الدول الأعضاء فيه بإصدار "ميثاق شفافية المالية العامة" والذي يعد المعيار الدولي للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالموارد العامة، والذي نشره الصندوق لأول مرة في عام 1998،

---

(1) أنظر: تقرير منشور على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي تحت عنوان:" الشفافية هي الحل الأمثل لتجنب الصدمات والاستثمار في النمو وتعزيز الثقة في الحكومات"، منشور بتاريخ 2020/4/9 على الموقع الإلكتروني:
https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2020/04/09/transparency-is-key-to-weathering-shocks-investing-in-growth-and-enhancing-trust-in-government.

وتم تحديثه لاحقًا في عامي 2007، 2014، وترجع أهمية التقييمات التي ابتكرها الصندوق للشفافية المالية العامة لكونها أدوات تشخيصية يستخدمها الصندوق في مجال المالية العامة؛ وتتيح له هذه التقييمات وللبلدان الأعضاء تحليلات كمية لمدى ضعف المالية العامة، ومصادر هذا الضعف بناء على مجموعة من مؤشرات قياس شفافية المالية العامة، وتقدم ملخصًا لمواطن القوة، وأولويات إصلاح شفافية المالية العامة في البلد المعني من خلال مجموعة من الإجراءات الإصلاحية، وتمنح خيار وضع خطة عمل متسلسلة لشفافية المالية العامة تساعد البلدان على التعامل مع أولويات الإصلاح؛ وتضمنت نسخته الصادرة في 2007 الإطار الذي يرتكز عليه إجراء تقييمات الشفافية المالية العامة في البلدان، كجزء من مبادرة صندوق النقد الدولي بشأن "تقارير مراعاة المعايير والمواثيق"، ومن خلال هذه التقييمات، أجرى خبراء الصندوق تحليلات لمدى التزام البلدان بالمبادئ والممارسات الواردة في الميثاق، وقام 99 بلدًا بنشر نتائجها في صفحة المعايير والمواثيق على شبكة الإنترنت؛ وفي تقرير الصندوق الصادر عام 2012عن الشفافية والمساءلة والمخاطر على المالية العامة، استعرض الصندوق وضع شفافية المالية العامة في أعقاب الأزمة المالية العالمية، واقترح سلسلة من التحسينات في المعايير الدولية الحالية لشفافية المالية العامة، وترتيبات، مراقبتها، و كذلك وضع التقرير الأساس للميثاق والتقييم الجديد الذي حل محل ميثاق عام 2007 والنموذج القياسي المرتبط به لبيانات المالية العامة ضمن "تقرير مراعاة المعايير والمواثيق"؛ وحاول الصندوق بطرحه لميثاق جديد لقياس الشفافية المالية العامة والذي صدر تحت عنوان:" مستجدات مبادرة شفافية المالية العامة" أن يتفادى في هذا الميثاق نقاط الضعف التي ظهرت في ميثاق 2007 ، فجاء ليركز على المخرجات بدلًا من الإجراءات؛ ومراعيًا لاختلاف مستويات قدر ة البلدان عن طريق التمييز بين الممارسات الأساسية والجيدة والمتقدمة لمبدأ الشفافية المالية؛ وعاكسًا للدروس المستفادة من الأزمة المالية العالمية؛ ويقوم الميثاق الجديد على أربعة ركائز رئيسية لتحقيق شفافية المالية العامة:

الركيزة الأولى: إعداد تقارير المالية العامة:

التي ينبغي أن توفر معلومات عن مركز الحكومة المالي والأداء المالي الحكومي على نحو يتسم بالدلالة والشمول والحداثة والموثوقية.

الركيزة الثانية: وضع تنبؤات المالية العامة واعداد الميزانية:

التي ينبغي أن تتضمن بيانًا واضحًا عن أهداف الحكومة من الميزانية ونواياها بشأن السياسات، إلى جانب توقعات بشأن تطور المالية العامة تتسم بالشمول والحداثة والموثوقية.

الركيزة الثالثة: تحليل وادارة المخاطر على المالية العامة:

والتي ينبغي أن تضمن الإفصاح عن المخاطر على المالية العامة دارتها، وأن وتحليلها ويتضمن فعالية التنسيق في صنع القرارات بشأن المالية العامة على مستوى القطاع العام.

الركيزة الرابعة: إدارة إيرادات الموارد:

والتي ينبغي أن توفر إطارًا شفافًا لملكية ثروات الموارد الطبيعية، والتعاقد بشأنها وضرائبها واستخدامه[1].

ثالثًا: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD[2]:

ترسخ هذه المنظمة إلى فكرة الشفافية الخاصة بالشئون المالية للدولة، وبصفة عامة شفافية الموازنة، حتى يمكن مساءلة السلطة التنفيذية، ومحاسبتها على أي إهدار أو تربح أو خسارة أو سوء استغلال للمال العام؛ فقامت المنظمة بناء على طلب

(1) انظر: تقرير البنك الدولي الصادر 31 مارس 2015 تحت عنوان: كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟
How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?
والمنشور في صحيفة وقائع التابعة للصندوق على موقعها الإلكتروني:
http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm.
https://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf

(2) تهدف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تتخذ من باريس مقرًا لها =

كبار موظفي الدول الأعضاء فيها بعمل نموذج للموازنة النزيهة الشفافة التي تحقق لأي دولة تطبقها الاستخدام الأمثل لموازنتها، وتحقيق خططها، والغرض منها أو المستهدف منها؛ بداية من عام 1999؛ وحددت المنظمة الممارسات النموذجية للموازنة المالية في ثلاثة أقسام؛ يضم القسم الأول: تقارير الموازنة الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام؛ ويتناول القسم الثاني: النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي، وغير المالي؛ ويلقي القسم الثالث :الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير؛ ولقد تم تصميم الممارسات النموذجية بشكل تكون فيه أداة مرجعية للدول الأعضاء، وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة في هذه الدول، ولأسباب تتعلق بالعرض فقط تمت صياغة الممارسات النموذجية على أساس تقارير محددة، فمن المعروف أن الدول تختلف فيما بينها حول كيفية إنجاز تقارير الموازنة، وقد تركز الشفافية على مجالات مختلفة من بلد لآخر، وتقوم الممارسات النموذجية على تجارب مختلف الدول الأعضاء في كل مجال؛ وحددت المنظمة أهمية الموازنة، البيانات النموذجية الواجب توافرها في الموازنة:

= في مساعدة أعضائها بغية تحقيق نمو اقتصادي طويل الأجل وتحسين مستوى معيشة السكان؛ وبخلاف المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، فإن المنظمة لا تقدم أي نوع من أنواع التمويل؛ تضم منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في يومنا هذا 34 دولة عضوًا، معظمها من الدول المتقدمة، وتشتمل على 200 لجنة وفريق عمل تستقطب زهاء أربعين الف خبير من البلدان الأعضاء في المنظمة بل وأيضًا من البلدان غير الأعضاء، يعملون على عدد لا يستهان به من الموضوعات؛ وتؤدي المنظمة ثلاث وظائف تفيد أعضاءها وهي:

1- إنتاج الدراسات والإحصاءات؛ 2- توفير فضاء لتبادل الآراء والتعلم؛ 3- تأدية دور هيئة نشر للقواعد والمعايير.

أنظر: في ذلك موقع الدبلوماسية الفرنسية على شبكة الانترنت:

https://www.diplomatie.gouv.fr/ar/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique/les-institutions-et-les-mecanismes-internationaux/ocde/

أهمية الموازنة وبياناتها النموذجية:

تعد الموازنة الوثيقة الأهم حول السياسات الحكومية، ويجب أن تكون شاملة، وتضم كل إيرادات ونفقات الحكومة، بحيث يمكن تقييم عمليات المفاضلة الضرورية بين مختلف السياسات الاقتصادية المتاحة؛ ويجب تقديم مشروع الموازنة إلى البرلمان قبل مهلة كافية ليتمكن البرلمان من دراسته بشكل جيد؛ ولا يجوز أن تقل هذه المهلة بأي حال من الأحوال عن 3 أشهر قبل بدء السنة المالية؛ ويجب أن يصادق البرلمان على الموازنة قبل بداية السنة المالية؛ ويجب أن تتضمن الموازنة، والوثائق ذات الصلة، شرحاً مفصلاً عن كل برامج الإيرادات أو النفقات؛ يجب تقديم بيانات عن الأداء غير المالي، بما فيه أهداف الأداء، من أجل برامج الإنفاق متى كان ذلك ممكنا من الناحية العملية؛ ويجب أن تضم الموازنة إطارًا متوسط الأجل يوضح كيف ستتطور الإيرادات والنفقات خلال فترة تغطي على الأقل سنتين بعد انقضاء السنة المالية التالية؛ كما يجب أن يكون مشروع الموازنة الحالي منسجمًا مع التنبؤات التي تضمنتها التقارير المالية السابقة حول الفترة المعنية؛ ويجب شرح كل الانحرافات المهمة عن تلك التنبوات؛ وبالنسبة لكل برنامج، يجب تقديم معلومات مقارنة عن الإيراد والإنفاق خلال العام الماضي وخطة محدثة للسنة الحالية، كما يجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة بالنسبة لبيانات الأداء غير المالي؛ وإذا كان ثمة إيرادات ومصاريف ثابتة ومقررة في التشريعات الدائمة، فيجب إيرادها في الموازنة هي وغيرها من الإيرادات والنفقات، لأغراض تتعلق بتوفير المعلومات؛ ويجب عرض النفقات بقيم إجمالية، ويجب أن يؤخذ الإيراد المخصص، وتكاليف المستخدمين بعين الاعتبار على نحو مستقل؛ ويجب القيام بهذا بصرف النظر عما إذا كانت أنظمة الحوافز والمراقبة تضمن احتفاظ الجهة التي تتولى الجباية ببعض أو جميع الايصالات المعنية؛ ويتم تصنيف النفقات حسب الجهة المعينة (وزارة أو هيئة مثلاً)؛ كما يجب تقديم معلومات إضافية حسب التصنيف الاقتصادي والوظيفي للنفقات؛ ويجب أن تكون الفرضيات الاقتصادية التي يستند إليها التقرير متسقة مع الممارسة النموذجية؛ ويجب أن تتضمن الموازنة

مناقشة الإنفاق الضريبي بما ينسجم مع الممارسة النموذجية ؛ و يجب أن تتضمن الموازنة مناقشة شاملة للموجودات والأصول المالية للحكومة، والموجودات غير المالية، ومخصصات رواتب الموظفين، ومخصصات الطوارئ بما ينسجم مع الممارسة النموذجية .

أنواع الموازنة :

قسمت المنظمة الموازنة لعدة أنواع نموذجية كل نوع يحقق غرض أو أغراض معينة:

1- **تقرير ما قبل إعداد الموازنة:** يساهم تقرير ما قبل إعداد الموازنة في تشجيع الحوار حول الأرقام الكلية في الموازنة، وكيفية ارتباطها مع الاقتصاد؛ وهو بذلك يساهم في خلق توقعات ملائمة للموازنة نفسها، ويجب نشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة؛ ويعرض التقرير بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية، والضريبية للحكومة على المدى البعيد ويبين مراميها الاقتصادية والضريبية في الموازنة المقبلة، وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل، ويجب أن يلقي التقرير الضوء على المستوى الإجمالي للإيرادات، والنفقات، والعجز أو الفائض، والدين؛ ويجب أن تكون الفرضيات الاقتصادية التي يستند إليها التقرير متسقة مع الممارسة النموذجية.

2- **التقارير الشهرية:** تظهر التقارير الشهرية عملية التقدم في تطبيق الموازنة، ويجب أن تصدر في غضون أربعة أسابيع من نهاية كل شهر؛ وتتضمن التقارير المذكورة مقادير الإيرادات والنفقات في كل شهر، وفي الفترة التي مرت من العام حتى تاريخ إعداد التقارير؛ ويجب مقارنة هذه الأرقام بما هو متوقع من إيرادات ونفقات شهرية للفترة نفسها؛ كما يجب تبيان أي تعديل على الخطة الأصلية بشكل منفصل؛ ويجب أن تترافق البيانات الرقمية مع شروحات مختصرة، وفي حال حدوث تباين كبير بين المقادير المتوقعة والمقادير الفعلية، يجب أن يقدم شرح مفصل لذلك، ويتم التصنيف حسب الوحدات الإدارية (وزارة أو هيئة مثلاً). كما يجب تقديم معلومات إضافية حول التصنيف

الاقتصادي والوظيفي؛ يجب أن تتضمن التقارير، أو الوثائق المتعلقة بها، معلومات عن النشاط الافتراضي للحكومة.

3- **تقرير منتصف العام :** يقدم تقرير منتصف العام فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة، بما فيها تصور محدّث عن أداء الموازنة للسنة الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل؛ ويجب أن يصدر التقرير في غضون ستة أسابيع من نهاية النصف الأول من السنة المالية؛ ويجب مراجعة الفرضيات الاقتصادية التي تستند إليها الموازنة والإعلان عن التأثير الذي يمكن أن يخلفه تغير الفرضيات على الموازنة؛ ويجب أن يتضمن تقرير منتصف العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة، والموجودات غير المالية ومخصصات رواتب المتقاعدين، والطوارئ بما ينسجم مع الممارسة النموذجية؛ ويجب الإفصاح عن تأثير أي قرار حكومي، أو أية ظروف أخرى من شأنها أن تترك أثرًا ماديًا على الموازنة.

4- **تقرير نهاية العام:** إن تقرير نهاية العام هو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة؛ ويجب أن يخضع للتدقيق من قبل أعلى مؤسسة في مجال تدقيق الحسابات، بما ينسجم مع الممارسة النموذجية ؛ وأن يصدر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية؛ ويُظهر تقرير نهاية العام مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة؛ وأي تعديل على الموازنة الأصلية جرى خلال العام يجب إظهاره على نحو منفصل؛ ويجب أن تكون الصيغة التي يقدم بها التقرير مطابقة تمامًا لصيغة تقديم الموازنة؛ ويجب أن يتضمن تقرير نهاية العام، والوثائق المتعلقة به، معلومات عن الأداء غير المالي متضمنًا ما أمكن مقارنة أهداف الأداء مع النتائج الفعلية التي تم إنجازها؛ ويجب أيضًا تقديم معلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال العام المنصرم؛ ويجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة عن الأداء غير المالي؛ ويجب عرض بيانات النفقات بصيغ إجمالية، واقتطاع الدخل المخصص وتكاليف المستخدمين بشكل واضح وعلى نحو منفصل؛ ويجب عرض بيانات الإنفاق حسب الجهة

الإدارية (وزارة أو وكالة مثلاً)؛ ويجب أيضًا تقديم معلومات إضافية لتصنيف النفقات حسب المستويات الاقتصادية والوظيفية؛ ويجب أن يتضمن تقرير نهاية العام مناقشة شاملة للموجودات والمطلوبات المالية للحكومة والأصول غير المالية، ومخصصات رواتب الموظفين؛ ومخصصات الطوارئ بما ينسجم مع الممارسات النموذجية .

5- **تقرير ما قبل الانتخابات:** يساهم تقرير ما قبل الانتخابات في إلقاء الضوء على الوضع العام لمالية الحكومة قبيل الانتخابات؛ ومن شأن هذا أن يعزز اطلاع جمهور الناخبين، ويساهم في تحفيز النقاش العام حول هذه المسألة؛ وقد تعتمد جدوى إصدار هذا التقرير على مواد الدستور، والتقاليد الانتخابية، ومن الأفضل أن يصدر قبل موعد الانتخابات بأسبوعين كحد أدنى؛ ويتضمن هذا التقرير المعلومات نفسها التي يتضمنها تقرير منتصف العام؛ ويجب إيلاء عناية خاصة لضمان نزاهة مثل هذا التقرير، بما ينسجم مع الممارسة النموذجية.

6- **التقرير بعيد الأمد:** يقيّم التقرير بعيد الأمد قابلية السياسات الحكومية الحالية للاستمرار على المدى الطويل، وهو يصدر كل خمس سنوات على الأقل، أو عند حدوث تغيرات كبرى في برامج الإنفاق أو الإيرادات الأساسية؛ ويقيم التقرير انعكاسات التغير الديموغرافي على الموازنة، مثل التبدلات العمرية للسكان والتطورات الأخرى المحتملة على المدى البعيد (10 - 40 سنة)، ويجب أن يوضح التقرير توضيح كل الفرضيات الأساسية التي يستند إليها، وكذلك عرض عدد من السيناريوهات البديلة المعقولة[1].

رابعًا: المنظمة العربية لمكافحة الفساد:

تسعى المنظمة العربية لمكافحة الفساد إلى تعزيز الحكم الصالح ، ونشر المفاهيم الديمقراطية في المجتمع العربي من خلال التكريس للشفافية، والذي

---

(1) أنظر: تقرير الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) حول شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة، على موقع المنظمة على شبكة الانترنت:
http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf

يظهر من خلال أهدافها، وبرامجها، ووسائلها، والتي تتمثل فيما يلي: إحداث الوعي وتوسيع الادراك بأهمية مناهضة الفساد، وحماية المصالح العامة والمال العام؛ كشف التأثير السيئ للفساد على الوئام، والتماسك الاجتماعي وعلى عملية التنمية المستدامة، والاضرار التي يلحقها بالاقتصاد الوطني والثروة القومية؛ توجيه اهتمام الموطنين، ومؤسسات المجتمع المدني نحو أهمية النشاط المعادي للفساد، وأهمية كشف مواقع الفساد وفضحها والاصرار على اصلاح الأوضاع؛ تشجيع ثقافة وممارسات الشفافية والتداول الحر للرأي والمعلومات ؛ وإرساء قواعد ومستلزمات بناء الحكم الصالح عبر تعزيز الديمقراطية، والرقابة والمحاسبة والتي بدورها تأسس لمنع الفساد؛ رصد وتشخيص القصور الهيكلي في نظم المحاسبة العامة في الادارات الحكومية، وفي شركات ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني؛ وهى في مجال تحقيق هذه الأهداف تسلك السبل التالية: جمع ودراسة ومراقبة المعلومات المتعلقة بالفساد في الحياة العامة، من مختلف المصادر المتوفرة، و إصدار تقارير دورية حولها؛ على أن يشمل ذلك القوانين ، والاجراءات المتبعة في الدول العربية، والتي لها علاقة بالفساد، واقتراح أية تعديلات إيجابية على ذلك؛ وتنظيم المؤتمرات، والتجمعات الدراسية، والمحاضرات، ونشر نتاج ذلك وأية مقالات، ودراسات أخرى مما يؤدي إلى تنمية الوعي والإدراك للمواضيع المتعلقة بالفساد؛ زيارة الدول العربية، والتداول مع مسئولي الأجهزة، والمؤسسات الرسمية، ومنظمات المجتمع المدني فيها بما يؤدي إلى التعريف بأهداف المنظمة؛ والتواصل مع المؤسسات الدولية التي تعني بمناهضة الفساد، والتنسيق معها بما يؤدي إلى المساهمة في النشاط الدولي المعني بمكافحة الفساد؛ كل هذه الاعمال أما أن تكرس للشفافية في مجال مكافحة الفساد أو تعد تطبيقاً من تطبيقات الشفافية[1].

خامساً: المنظمة الدولية للشرطة الجنائية "الانتربول":

حددت المنظمة دور وأهمية الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد وجرائمه؛ من خلال تجميع وتبادل المعلومات المتعلقة بالجريمة والمجرم، حيث تتسلم المنظمة هذه

(1) انظر: في ذلك موقع المنظمة العربية لمكافحة الفساد على شبكة الإنترنت:
https://www.marefa.org.

البيانات، والمعلومات من المكاتب المركزية للشرطة الجنائية في الدول الأعضاء، وتقوم المنظمة بتجميع هذه البيانات وتنظيمها لديها، وهذه الوثائق يعتبر وثائق مهمة في مكافحة الجريمة على المستوى الدولي، واستخدام معلومات الشرطة من أجل حماية الأمن الدولي، من خلال تحذير الدول من وقوع جرائم جديدة؛ وهو ما ورد على لسان أمين عام الانتربول من أنه يعطى الأولية لأنشطة تبادل المعلومات لمكافحة عدد كبير من الجرائم الخطيرة بما فيها جرائم الفساد[1]؛ ومن ضمن مؤسسات الانتربول التي تتعلق بالشفافية لجنة الرقابة على محفوظات الانتربول، وهى اللجنة الموكل إليها حفظ وتصنيف المعلومات والبيانات الخاصة بالإنتربول؛ وهى الموكل اليها اطلاع الغير على المعلومات المحفوظة لديها أو تعديلها من خلال طلبات تقدم إليها وفق للنظام الأساسي إنشائها، فتنص المادة (29) منه على أن:" 1- يحق لأى شخص أو كيان أن يتقدم مباشرة إلي اللجنة بطلب للاطلاع على البيانات التي تعامل في منظومة الانتربول للمعلومات، وتتعلق بذلك الشخص أو الكيان أو تصويبها أو حذفها.2- تتعهد المنظمة واعضائها باحترام هذا الحق"؛ وتنص المادة (30) منه على شكل الطلب ومن يقدمه وكيفية تقديمه، ورسوم تقديمه بأن: " 1- لأغراض هذا الفصل يشار إلي أي فرد أو كيان يقدم طلبًا إلي اللجنة بمقدم الطلب. 2- يقدم الطلب خطيا إلي اللجنة من قبل مقدم الطلب أو وكليه المخول حسب الأصول، بواحدة من لغات عمل الانتربول، وينبغي تبرير طلبات تصويب البيانات أو حذفها.3- تقديم الطلبات مجانى"؛ وتنص المادة (31) على حصول مقدم الطلب على ما يفيد وصول طلبه ؛ وكيفية تواصل الإدارة مع مقدم الطلب بأن:" 1- تؤكد هيئة الطلب في اسرع وقت ممكن استلام طلب ما وتبلغ مقدم الطلب بالإجراءات والمهلة الزمنية الساريتين. 2- تكون هيئة الطلبات جهة الاتصال الوحيدة لمقدم الطلب طيلة فترة الإجراءات. 3- تبلغ هيئة الطلبات عند الطلب أو مبادرة منها مقدم الطلب ومصدر البيانات بوضع الطلب، وبأي مستجدات هامة، وتبلغها أيضا بنتائج دراسة هذا الطلب وبالمهلة الزمنية المحددة لتقديم

(1) حورية بن عودة، مرجع سابق، ص233.

أي وثائق أضافية. 4- تتواصل هيئة الطلبات مع مقدم الطلب ومصدر البيانات بلغات عمل المنظمة التي يستخدمانها ؛ وتستخدم مختلف وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك وسائل الاتصال الإلكترونية"؛ ثم تطرقت المادة (32) من النظام لكيفية نظر الطلب والرد عليه بأن:" 1- تنظر هيئة الطلبات في مقبولية كل طلب وتبلغ مقدم الطلب في اسرع وقت ممكن في مدة لا تتعدى شهرا واحدا من تاريخ استلام اللجنة للطلب بإمكان أو عدم إمكان قبول الطلب.2- تعلن اللجنة عدم مقبولية أي طلب يعتبر متعارضا مع أحكام هذا النظام الأساسي، ومع معايير القبول التي تحددها اللجنة في قواعد اشتغالها.3- إذا اعتبر الطلب غير مقبول كليًا أو جزئيًا تشرح هيئة الطلبات لمقدم الطلب أسباب ذلك"؛ ثم نظمت المادة (35) ماهي المحظورات في نشر المعلومات بناء على الطلبات المقدمة بأن:" 1- تتاح جميع المعلومات المرتبطة بطلب ما لمقدم الطلب ومصدر البيانات رهنًا بالقيود والشروط والإجراءات المحددة في هذه المادة. 2- قبل الكشف عن أي معلومة تستشير هيئة الطلبات صاحب المعلومات، أي مقدم الطلب أو مصدر البيانات. 3- يجوز تقييد إحالة المعلومات بقرار من هيئة الطلبات تتخذه بمبادرة منها أو بناء على طلب مصدر البيانات أو الأمانة العامة أو مقدم الطلب؛ لواحد أو أكثر من الأسباب التالية:

أ- صون الأمن العام أو الأمن الوطني أو منع الجريمة. ب- حماية سرية تحقيق أو ملاحقة قضائية. ج- حماية حقوق وحريات مقدم الطلب أو أطراف ثالثة.

د- تمكين اللجنة أو المنظمة من أداء مهامها على نحو سليم.

4- أي قيد يفرض علي كشف المعلومات يجب تبريره، ويجب أن يحدد في هذا التبرير ما إذا كان في الإمكان توفير معلومات معينة كالملخصات.....

5- يجوز لهيئة الطلبات عند الاقتضاء، وشريطة عدم المساس بسرية قضية توجيه مقدم الطلب فور الاتصال بالسلطات المعنية لدي مصدر أو مصادر البيانات"[1].

(1) أنظر: النظام الأساسي للجنة الرقابة على محفوظات الإنتربول منشور على الموقع الإلكتروني: https://www.interpol.int/ar/3/4/1

سادسًا: منظمة الشفافية الدولية:

تعمل منظمة الشفافية الدولية على اختراق حاجز الصمت الذي يحيط بقضايا الفساد في الدول؛ لأنه غالبًا ما يتورط فيها النظام السياسي في الدول مما يجعل الأمور أكثر حساسية؛ فضلًا عن خلق مناخ قادر على المزيد من التعاون والشفافية في مكافحة الفساد، وذلك لكون المنظمة لا تبحث عن مذنبين لتقديمهم للقضاء والمحاكمة، بل تعمل علي تسهيل معرفة رجال الأعمال بمناخ الاستثمار في الدول، وكذا تكافؤ الفرص، وزيادة الوعي لدي الدول من أجل تحقيق تنمية مستدامة، كما تعمل المنظمة علي لفت انتباه الصحافة ووسائل الإعلام لقضايا الفساد من أجل تنوير الرأي العام المحلي والعالمي، من خلال الاعتماد علي مبدأ الشفافية والنزاهة، وتوضيح الأثار المترتبة علي أفة الفساد علي مستوي الاقتصاد الوطني؛ ويتم تحقيق استراتيجية المنظمة؛ من خلال أربع محاور رئيسية تتمثل في:

1- بناء تحالفات على المستوي المحلي والإقليمي والعالمي تضم الحكومات، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، من أجل محاربة الفساد الداخلي والخارجي.
2- تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق مهمتها.
3- المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة.
4- تجميع وتحليل ونشر المعلومات، وزيادة الوعي العام بالأضرار المهلكة للفساد (خاصة في الدول ذات الدخل المنخفض) على الإنسان والتنمية الاقتصادية[1].

المطلب الرابع

دور الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري

هناك دور كبير يمكن أن تلعبه الشفافية الإدارية في مقاومة الفساد الإداري، سواء في الوقاية منه أو في مرحلة حصاره، وتقليل فرص ظهوره حتى يكون ظهوره في حالات نادرة، ويتمثل هذا الدور في الآتي:

(1) انظر: حورية بن عودة، مرجع سابق، ص235، وما بعدها

أولًا: تُمكن الشفافية الإدارية المواطنين من المشاركة:

تعني المشاركة؛ حق الجميع في عملية صنع واتخاذ القرار، أما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية تمثل مصالحهم؛ وترتكز علي حرية التجمع، وحرية الحديث[1]؛ ومن خلال توافر المعلومات لديهم حول سياسات الدولة، وبرامجها التنموية، ومشروعاتها التي تقوم بها، وكافة القضايا التي تهم المواطنين؛ مما يساعدهم علي رقابة أداء الأجهزة الحكومية المختلفة، وتعتبر الرقابة علي أداء الأجهزة الحكومية، الخطوة الأولي نحو مساءلة الأجهزة الحكومية عن تقصيرها في عملها، فتبادل المعلومة بين الحكومة والمواطنين والعكس، هي مسألة حيوية بالنسبة للمواطنة المسئولة، والحكومة المتجاوبة، وبدون إتاحة المعلومة في وقت مناسب، وتقديمها بشكل يمكن فهمه، يكون من المستحيل علي المواطنين أن يتخذوا مواقف فعالة في مراقبة أداء الأجهزة الحكومية[2].

ثانيًا: تُؤدى الشفافية الإدارية إلى المساءلة:

تعني المساءلة؛ محاسبة جميع المسئولين، ومتخذي القرار في الدولة عن أعمالهم، ونتائج مخرجاتهم من حيث النوع، والتوقيت، ومعايير الجودة[3]؛ وهناك علاقة عضوية بين المحاسبة "المساءلة"، والشفافية الإدارية، فالشفافية الإدارية لا يمكن أن تكون هدفًا بحد ذاته، وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المساءلة والمحاسبة، كما أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة، وفاعلة دون ممارسة الشفافية الإدارية؛ فالشفافية تتضمن الوصول

(1) نوبي محمد حسن عبد الرحيم، مرجع سابق، ص66؛ زينب علي مظلوم: تحليل جغرافي سياسي لمؤشرات الحكم الرشيد دراسة تطبيقية على العراق، رسالة ماجستير، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة المثنى، العراق، 2019، ص130.

(2) دينا محمد حسن وفا: دور المواطن في مراقبة الجهاز الإداري في مصر تجارب في الخبرات الدولية، دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص105، 106؛ فهيمة بن لكحل، كهنة ايت عمرواي، مرجع سابق، ص25.

(3) زينب علي مظلوم، مرجع سابق، ص130، 131.

غير المقيد لمعلومات موثوقة وآنية حول القرارات المتخذة، وبدونها يصبح من الصعب بمكان اخضاع هيئات القطاع الحكومي للمساءلة، كما أنه في غياب المساءلة تكون قيمة الشفافية الإدارية ضئيلة جدًا؛ ولذا فإن وجود كليهما الشفافية الإدارية، والمساءلة مطلب أساسي للوصول، إلى إدارة حكومية كفء، وفعالة ومنصفة[1]؛ فالشفافية تساعد في الكشف عن مواطن الخلل، والفساد في الأجهزة الإدارية بالدولة؛ وكشف العلاقات المشبوهة التي يمكن أن تربط متخذي القرار أو منفذيه، وبين أصحاب المصالح المشبوهة؛ وذلك من خلال إعلان القطاعات الحكومية عن أنشطتها التخطيطية، والتنفيذية، ومن خلال تقديمها لتقارير سنوية عن عملها، وتقديم الإجابات والتفسيرات عنه ، وهو ما يساعد بلا شك في تفعيل أدوات المساءلة المناهضة للفساد الإداري من خلال سلطات الدولة الثلاث، ومن خلال الإعلام، نهاية بالمواطن؛ ومن هنا يمكن القول بأن انعدام الشفافية يؤدي إلى تغلغل الفساد الإداري على حساب المصلحة العامة[2].

وذلك بالرغم من أن البعض يسوق سلبيات للمساءلة، موضحًا أن عدم وضوح مفهوم، وأهداف المساءلة، واقتصارها على المفهوم التقليدي، وعدم كفاءة القائمين على أجهزة المساءلة؛ يجعل الموظف العام يتقيد بحرفية القوانين، والأنظمة، والتعليمات، ويتخلف عن أداء مهامه الوظيفية، وخدمة المواطنين خشية ارتكاب أخطأ معينة تعرضه للمساءلة، الأمر الذي يؤثر بالسلب علي مستوى أداء الأجهزة الحكومية والإدارية بالدولة؛ إي أن المساءلة التي تدعمها الشفافية الإدارية في هذه الحالة؛ قد تفتح باب من أبواب الفساد الإداري، متمثلًا في صور تراخى أو امتناع الموظفين العموميين عن أداء أعمالهم[3].

(1) قادم عبد الحميد، مرجع سابق، ص8.

(2) فارس بن علوش بادي السبيعي، مرجع سابق، ص3، 4؛ محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص41.

(3) رشا نايل حامد الطراونة، على محمد عمر العضايلة، مرجع سابق، ص64.

ثالثًا: تُساعد الشفافية الإدارية في التطوير التشريعي للدولة:

من خلال تفعيل حكم القانون، والذي يعني وجود بيئة قانونية مستقرة، ومرجعية يخضع لها الجميع في الدولة، وتطبق عليهم، من مواطنين ومؤسسات الدولة[1]، مع المراجعة الدورية للقوانين واللوائح، والعمل على تنقيتها من التعارض، ومن الغموض، بل وتساعد في تحديثها بما يتواكب مع ما يحدث في العالم، ولا شك أن في ذلك غلق لباب واسع يدخل منه الفساد.

رابعًا: تُحقق الشفافية الإدارية الثقافة القانونية داخل المجتمع:

من خلال إلمام المواطنين بما يصدر من تشريعات، وقوانين، ولوائح تتعلق بحياتهم وطبيعة عملهم، ومعرفتهم لتفاصيل هذه القوانين، وتعديلاتها، من خلال نشرها على المواقع الالكترونية الرسمة للدولة، أو للسلطة التشريعية بها، ومن خلال نشر المذكرات الايضاحية للقوانين، والأعمال التحضيرية، مما يمنع من وجود تفسيرات مختلفة لرجال الإدارة لهذه القوانين، والتي لا تخدم إلا مصالحهم الخاصة في الغالب، كما يمنع عرقلتهم لأعمال المواطنين، وخدماتهم المقدمة من خلالهم، بحجج عدم استكمال ما نص عليه القانون أو اللائحة، والأمر الذي سيترتب عليه القضاء على بعض اشكال الفساد الإداري.

خامسًا: تؤدى الشفافية إلى زيادة فعالية الجهاز الإداري:

تساعد الشفافية الإدارية داخل التنظيمات الإدارية بالدولة، على وجود نوع من الإدارة الديمقراطية، مع ثقة المرؤوسين في رؤسائهم، وثقة الرؤساء في مرؤوسيهم، وسهولة إيصال المعلومات من القمة للقاعدة والتغذية العكسية؛ مما يجعل القرارات التنظيمية التي تتخذ لتنظيم العمل الإداري، وتكون أكثر كفاءة وفعالية، وتصب في مصلحة المواطن، كما أن المكاشفة بين الرؤساء والمرؤوسين يعزز من روح الولاء

---

(1) شعبان فرج: الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000– 2010) رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر (3)، الجزائر، 2012، ص27.

والانتماء للمؤسسة، ويزيد من إنتاجية العاملين بها، والمحافظة عليها، باعتبارهم جزء منها، فتوافر المعلومة لدى الموظفين تجعلهم أكثر إيمانًا بقدرتهم على التأثير في نتائج الأعمال، ويتحول اهتمامهم من التركيز على تحقيق حاجات الأمان والتقدير الذاتي، إلى الاهتمام بالأداء والإنتاج؛ وهوما يقضي على الفساد الوظيفي، الذي يتمثل في عدم مراعاة مواعيد العمل، والتراخي والاهمال في أداء العمل، وإساءة التعامل مع المواطنين؛ كذلك يقضي على الفساد المترتب على اتخاذ إجراءات إدارية سريعة غير مدروسة لا تستند إلى المرجعية العلمية، مما يترتب عليه إهدار للمال العام، ويعرقل عملية التنمية[1].

سادسًا: تساعد الشفافية الإدارية في إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة:

تؤدى الشفافية الإدارية إلى تبسيط الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري بالدولة، والتوسع في اللامركزية الإدارية؛ مما يساهم بشكل كبير في تعزيز المشاركة باعتبار اللامركزية تساعد على زيادة الوعي السياسي لدى أفراد المجتمع، كما أن اللامركزية تجعل جماعات الدولة أقرب للشعب، مما يمكنها من تحديد أولويات الدولة في إطار رغبات الشعب، كما تساعد في تفعيل المساءلة بشكل كبير، وترشيد الإنفاق العام، وكشف مواطن الخلل والفساد وحصاره بداية من وحدات الدولة الصغيرة لوجود تعامل يومي ومباشر للمواطن مع القائمين علي هذه

---

(1) وهو ما يعد أحد تطبيقات مفهوم الحكم الرشيد الذي ظهر في القرن الثامن عشر، وتم تداوله كمصطلح قانوني في أواخر القرن التاسع عشر 1878، وكان استعماله في مجال التنمية من قبل البنك الدولي عام 1992، والذي عرفه بأنه: "الوسيلة التي يتم بها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية"، وعرفه البعض بأنه: "الحكم الذي يرتكز على المشاركة والتفاعل بين عدة متداخلين، فهو منهجية جديدة لإعادة تنظيم العلاقة بين الدولة وباقي الفاعلين وإعادة توزيع الأدوار داخل المجتمع"؛ وعرفه البعض بأن: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الدولة على كافة المستويات، وتتضمن الآليات والإجراءات التي تمكن المواطنين من التعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم، وأداء واجباتهم"، انظر في تفاصيل ذلك: **فهيمة بن لكحل، كهنة ايت عمرواي**، مرجع سابق، ص29، 30.

الوحدات[1]؛ كما تساعد على تطوير وظائف الوحدات الإدارية المتخصصة، وتحولها إلى فرق عمل تقوم بأداء وظائفها بشكل أكثر دقة وكفاءة؛ فالجهود المبذولة هي جهود مشتركة لكل أفراد الوحدة الإدارية؛ مما يترتب عليه توفير الوقت والجهد والتكاليف، وتجنب العشوائية والفوضى في تقديم الأعمال، الأمر الذي سيترتب عليه جودة الأداء البشري والمؤسسي، والمصداقية في العمل الإداري داخل مؤسسات الدولة، مما يساعد في التخلص من بعض مسببات الفساد الإداري المتمثلة في البطالة المقنعة، وسوء تقديم الخدمات الحكومية[2].

سابعًا : تساهم الشفافية الإدارية في نجاح خطط تطوير الجهاز الإداري للدولة :

تساعد الشفافية الإدارية في تذليل العديد من التحديات والعقبات، التي تواجه القائمين علي تطوير الجهاز الإداري بالدولة، والذي منها مقاومة العاملين بهذا الجهاز لمسعي القائمين علي الجهاز في إحداث التغيير والتطوير المنشود، فمن خلال الشفافية الإدارية تنقلب مقاومة العاملين للتغيير إلى مشاركتهم فيه، وذلك من خلال اقناعهم بمضامين التغيير ودواعيه، ولهذا فإن الإدارة التي تتبنى مبدأ الشفافية الإدارية ، وتعلن عن سياساتها وخططها، تكون بذلك قد قلصت من الطاقات السلبية التي يبذلها العاملون بها في مقاومة التغيير، وحولتها إلى نواتج إيجابية؛ وهو ما يعد جانب من جوانب مقاومة الفساد الإداري؛ وهو ما يظهر في تحول الدولة لتقديم خدماتها بشكل إلكتروني فيما يعرف بالإدارة الإلكترونية، والذي يسهل تقديم الخدمات للمواطنين بشكل متساوي، ودون تعامل مباشر بين مقدم الخدمة ومتلقيها، مما يقلص فرص ظهور الفساد الإداري.

---

(1) شعبان فرج، مرجع سابق، ص125، 126؛ وهيبة قميني: الحكم الراشد ومساهمته في ترشيد الانفاق العام دراسة حالة الجزائر (2008- 2014)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة ام البواقي، الجزائر، 2015، ص64، 65.

(2) وهو ما يطلق عليه مصطلح " الهندرة الإدارية"؛ مشرف بن على عبد الله العمري، مرجع سابق، ص 15، وما بعدها.

ثامنًا: تساعد الشفافية الإدارية الجهاز الإداري للدولة في تكوين قاعدة بيانات ومعلومات:

تكون بمثابة ذاكرة ومرجع لها يتضمن خلاصة تجاربها السابقة، تستطيع من خلال الرجوع إليها، الوصول إلى أفضل الحلول لما يمكن أن تواجه من مواقف، مما يحقق لها أهدافها بسهولة ويسر وفاعلية، الأمر الذي سينعكس بالإيجاب برفع كفاءة الجهاز الحكومي في الدولة؛ وهو ما لن يتوافر بدون وجود إدارة إلكترونية حقيقية وفعالة في الدولة[1].

تاسعًا: تعزز الشفافية الإدارية الرقابة الذاتية، والنزاهة لدى العاملين بالجهاز الإداري للدولة:

فوضوح طبيعة عمل كل موظف، وصلاحياتهم الوظيفية له، والقواعد المنظمة لعمله، يجعله أكثر استقلالية في القيام بواجباته الوظيفية، ويعزز من الرقابة الذاتية له بدلًا من الرقابة الرئاسية المستمرة، وبالتالي تتغير الثقافة التنظيمية السائدة، فيتكون لدى العاملين اتجاهات إيجابية، يترتب عليها تقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطنين خالية من التعقيد والروتين؛ وهو ما يعد جانب من جوانب مقاومة البيروقراطية الإدارية أحد أوجه الفساد الإداري؛ وبالرغم من أن الرقابة الذاتية هي رقابة تتعلق بالوازع الخلقي والديني لدي الموظف، إلا أنها من الممكن أن تحقق ما لا تحققه الرقابة الرئاسية على الموظف؛ وهي ترسخ لنزاهة الموظف والتي تعني اكتساب الموظف للمال من غير مهانة ولا ظلم للغير[2].

(1) أنظر: قريب من ذلك: عشور عبد الكريم: دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة متنوري – قسنطينة، الجزائر، 2010، ص64، وما بعدها.

(2) نوبي محمد حسن عبد الرحيم، مرجع سابق، ص74، وما بعدها.

عاشرًا: تساعد الشفافية الإدارية على اختيار القيادات الإدارية الأفضل بالجهاز الإداري للدولة:

وذلك من خلال إعلان معايير الاختيار، وأسباب الاختيار، وبالتالي لن يتم اختيار؛ إلا الذي سيتصف بالكفاءة والموضوعية، والنزاهة، والانتماء، والولاء لمؤسسات الدولة والصالح العام؛ وهو ما يساعد في القضاء على المحسوبية في تولى الوظائف العامة، والترقية فيها، كما يقضي على ظاهرة شراء الوظيفة العامة، وهو مما لا شك فيه يعد بابا من أبواب تأجيج الفساد في المجتمع[1].

حادي عشر: تدفع الشفافية الإدارية الجهاز الإداري للدولة لعمل تقييم ذاتي لعمله:

نتيجة أن الشفافية الإدارية، تساعد على تفعيل المساءلة الحكومية، مما سيجعل الجهاز الإداري للدولة يقوم بعمل تقييم ذاتي لأعمالها وقراراتها بصفة مستمرة حتى لا تتعرض للنقد (أي لتفادي النقد) والمساءلة، وبالتالي زيادة الكفاءة الإدارية لهذه الهيئات والمؤسسات، وهو ما لا يخفى على أحد أهميته في منع الفساد الإداري[2].

---

(1) انظر في ذلك: نعيمة محمد حرب: واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011، ص13، 14، فهد عبد الرحمن مسفر رمزي، مرجع سابق، ص31، فارس بن علوش بادي السبيعي، مرجع سابق، ص19.

(2) انظر:
Robert G. Vaughn: Transparency in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law ،American University Washington College of Law ،Article 3 ،Volume 26 ،Issue 4 ،2011،p.p ،970-978.

وراجع: عمرو محمد سلامة العليوي، مرجع سابق، ص329، فارس بن علوش بادي السبيعي، مرجع سابق، ص17، وما بعدها.

ثاني عشر: تساعد الشفافية الإدارية القائمين على الأجهزة الإدارية في الدولة من الدفاع عن أنفسهم:

فهي الضمانة الوحيدة الفعالة التي تمكن الموظفين العموميين بالجهاز الإداري بالدولة، وبصفة خاصة كبار الموظفين من تحقيق دفاعهم، وتفنيد أدلة الاتهام التي تحيط بهم، ودفع الريبة عنهم، فيما يقومون به من أعمال وتصرفات، وهو ما يسهل مهمتهم أمام القضاء حال مساءلتهم، وهو ما يرسخ لقيم المساءلة والنزاهة داخل المجتمع[1].

ثالث عشر: تساعد الشفافية الإدارية في جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية الجادة وتشجعها:

تعد هذه الاستثمارات الأداة الرئيسية في تحقيق التنمية؛ فالمستثمر الجاد يرغب في العمل في بيئة واضحة، تستند لقوانين، وتشريعات ثابتة، ومستقرة، فشفافية التشريعات، وعدم قابليتها للتأويل يساعد في منع انحراف الموظفين والمسئولين، ويحد من إمكانية اختراقها، إضافة إلى أن شفافية التشريعات يساعد في إزالة المعوقات، وتبسيط الإجراءات، الأمر الذي يُمكّن من زيادة الكفاية والفعالية؛ فكلما زادت الشفافية، قضي على الفساد الإداري، الذي يختفي وراء الإجراءات، والقوانين غير الواضحة، والذي يساعد على جذب الاستثمارات غير الجادة، ومن يرغب في غسل أمواله، والذي له أعظم الأثر على الاستثمارات[2].

رابع عشر: تعمل الشفافية على ترسيخ الفكر الديمقراطي وممارساته داخل المجتمع:

مشاركة المواطنين الحكومة في اتخاذ القرارات الإدارية الهامة والمصيرية، من خلال اطلاعهم على الخيارات المتاحة، باعتبارهم أصحاب حق، أي تقوية مفهوم

(1) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص11.

(2) محمد الصيرفي: الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص64.

السلطة العامة على أساس من الاقتناع، والتفاهم المشترك بينها وبين الأفراد؛ فالشفافية والثقة مترابطتان دائمًا، فبدون الشفافية الشعب لا يصدق ما يقوله قادته، فالكثير من الشعب اعتاد، علي الشعور بأن الحكومة تخفي أشياء عنهم مما يولد لديهم الشعور بعدم الثقة تجاه حكومتهم[1]؛ كما أن الشفافية الإدارية تؤدى إلى تفعيل المساءلة والعمل على نجاحها، وهو ما يؤدي لزيادة الانتماء والولاء للدولة، وتنمية الثقة بين كافة فئات المجتمع، وهو ما يحد ويحاصر فرص ظهور الفساد، وبصفة الخاصة السياسي منه، والمتمثل في فساد كبار مسئولي الدولة؛ والاجتماعي بانهيار القيم الحاكم للمجتمع[2].

يتضح ما سبق ان العلاقة بين الشفافية الإدارية والفساد الإداري هي علاقة عكسية؛ فكلما قلت الشفافية الإدارية زاد الفساد الإداري، وكلما زادت معايير الشفافية في العمل الإداري قلت نسبة الفساد الإداري، مما يساهم في جعل مصالح المواطنين في مأمن من التلف والضياع، كما يؤدى إلى تحقيق تنمية إنسانية مستدامة، من خلال حكم أفضل[3]، ومن هنا تكون الشفافية الإدارية الوجه المكمل لآليات مكافحة الفساد الإداري، وذلك من خلال تفادي اخطار السرية والجرائم التي قد ترتكب تحت غطاء السرية[4].

---

(1) فارس بن علوش بادي السبيعي، مرجع سابق، ص20.

(2) احمد فتحي عبد الكريم ابو كريم، مفهوم الشفافية لدى الإدارة الأكاديمية في الجامعات الأردنية وعلاقته بفاعلية الاتصال الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2005، ص 48، سعودي بن شباب عبد العالي الشلوي، مرجع سابق، ص16.

(3) علي الصاوي، مرجع سابق، ص6، 7؛ حنان جيلاني، مرجع سابق، ص29، 30؛ فهيمة بن لكحل، كهنة أيت عمرواي، مرجع سابق، ص23، 24.

(4) مروة محمد العيسوي، مدة توافق الإفصاح في الجهاز المصري مع مبدأ السرية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط1، 2016، ص18.

المطلب الرابع

الشفافية الإدارية في مصر ومكافحة الفساد الإداري

مرت مصر بمرحلتين فاصلتين في مجال التنظيم القانوني لحرية تداول المعلومات، والشفافية الإدارية، في مواجهة الفساد، وكل مرحلة لها ما يصبغها، ويميزها عن الآخر.

الفرع الأول

الحالة المصرية قبل ثورتي يناير 2011-يونيو 2013

مرت مصر كباقي الدول بمسارات في مجال الفساد الإداري، وأسباب أدت إلى انتشاره، وتوسع صوره، وهو ما أدي لقيام حركات شعبية، داخلية حريصة على محاربة الفساد، ضاغطة على الحكومات في هذه الفترة لتغيير الواقع المرير، وانتهت تلك الحركات بثورتين حدثتا في فترة زمنية وجيزة، هادفتين في الأساس للقضاء على الفساد الإداري الذي استشري بكل صوره.

أولًا: التأصيل التاريخي للحالة الحالة المصرية قبل ثورتي يناير 2011-يونيو 2013:

ظهرت هذه الفترة حاملة كافة الأفكار الإدارية الموروثة من الاحتلال البريطاني، من بيروقراطية عقيمة، ونظم إدارية قائمة علي أن تدعيم سلطتها ، واستقلالها لن يتأتى إلا من خلال السير في دائرة من السرية، والظلامية تحيط بكل أعمالها، التي تمثل لها نوعًا من الحماية؛ وهو ما ظهر انعكاسه في العلاقة الموجودة بين الإدارة في مصر، والمواطنين في حقب زمنية مختلفة، فالإدارة سلطتها قائمة علي الإجبار، والمواطنين في نظرها ليس لهم سوى الامتثال لأوامرها ونواهيها، كما أن ملفات الإدارة ووثائقها تمتلكها الإدارة ملكية الخاصة، فلا يجوز لأحد من المواطنين المساس بها، أو الاقتراب منها[1]، واعتناقها لفكرة أنه ليس من حق

(1) كمال طلبة المتولي سلامة، مرجع سابق، ص17، 18.

المواطنين أن يتلقوا ، ويحصلوا؛ إلا علي المعلومات التي ترى هي أنهم بحاجة إليها، أو أنهم يستحقونها، أو يمكن أن تحقق لهم منفعة ،أو تدفع ضررًا، وبعبارة أخرى قامت الدولة بأجهزتها المختلفة بتعيين نفسها " ولي أو وصي على المواطنين"[1].

وهو ما إدي إلي استشراء الفساد الإداري لانعدام الشفافية، وما استتبعه من انعدام للرقابة والمساءلة؛ وافتقاد المواطنين لقيم المشاركة وأهميتها؛ وهو ما لا يتفق مع مكانة مصر باعتبارها من أوائل الدول التي وقعت، وصدقت على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، فهي انضمت إليها في 9 ديسمبر 2003 ، وصدق عليها رئيس الجمهورية بالقرار رقم 307 لسنة 2004 في 11 سبتمبر 2004، ونشرت في الجريدة الرسمية المصرية العدد (6) بتاريخ 8 فبراير 2005، كما أودعت مصر صك تصديقها علي الاتفاقية لدي الأمين العام للأمم المتحدة في 25 فبراير 2005؛ كما أنها من أوائل الدول التي وافقت ثم صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عام 2004، وهي عضوًا مؤسسًا في مجموعة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وأفريقيا؛ التي أنشئت في عام 2004 لمكافحة الفساد المالي[2]

ثانيًا: التأصيل التشريعي للحالة الحالة المصرية قبل ثورتي يناير 2011- يونيو 2013:

هناك مجموعة ضخمة من القوانين، واللوائح ، والقرارات، والتي اجتمعت على تقيد حرية تدفق المعلومات، ومصادر في مضمونها حق المواطنين في الحصول علي المعلومة، ضاربة بستارة سوداء حول البيانات، والمعلومات المتعلقة بالإدارة والحكومة، حاجبة رؤيتها تمامًا؛ حتى أضحي ما يري منها، يري بضبابية تجعل من الرؤية والعدم سواء بسواء، ومن هذه القوانين قانون المطبوعات والنشر رقم 20

---

(1) احمد عزت واخرين، مرجع سابق، ص9.

(2) انظر: تقرير وزارة الدولة للتنمية الإدارية بمصر، لجنة الشفافية والنزاهة، الصادر عنها بتاريخ 2008/8/10، ص14.

لسنة 1936؛ وقانون العقوبات رقم 57 لسنة 1937 وتعديلاته؛ والقانون رقم 35 لسنة 1960 بشأن الإحصاء والتعداد؛ والقانون رقم 313 لسنة 1956 المعدل بالقانون 14 لسنة 1967 بحظر نشر إيه أخبار عن القوات المسلحة؛ والقرار الجمهوري رقم 1915 لسنة 1964 بإنشاء الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء؛ وقانون المخابرات العامة رقم 100 لسنة 1971؛ وقانون الوظيفة العامة 47 لسنة 1978[1]؛ والقانون رقم 121 لسنة 1975 الخاص بحظر استعمال أو نشر الوثائق الرسمية[2]؛ وقرار رئيس الجمهورية رقم 472 لسنة 1979 بشأن نظام المحافظة

---

(1) ذلك القانون الذي كان يرسخ للسرية في أعمال الوظيفة العامة من خلال المحظورات على الموظف العام فنص المادة (77/ 7، 8، 9) على أن:" يحظر على الموظف مخالفة القوانين واللوائح، والقرارات، والنظم المعمول بها، ويحظر على الأخص ما يأتي:

7- ان يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر؛ إلا إذا كان مصرح له بذلك كتابة من الرئيس المختص. 8- على الموظف العام أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائمًا ولو بعد ترك العامل الخدمة.

9- أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصيًا. أن يخالف إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة"، وقد تم تعديل ذلك القانون بالقانون 18 لسنة 2015، والذي ألغى وصدر بدلًا منه القانون 81 لسنة 2016 بشأن الخدمة المدنية، ولم يرد في القانون نص مشابه مما جعلنا نرى أنه جاء ليرسخ للشفافية الإدارية وحرية تداول المعلومات الإدارية، باعتبار أن الأصل في الأشياء الإباحة والحظر لا يكون إلا بنص؛ إلا أنه صدرت اللائحة التنفيذية للقانون بقرار مجلس الوزراء المصري رقم 1216 لسنة 2017 بالنص على ذات المحظورات في المادة (150/ 2، 7، 8) منها مما يعنى استمرار انتهاج المشرع وتبنيه لفلسفته السابقة بأن الأساس حظر المعلومات الإدارية، والاستثناء الشفافية الإدارية.

(2) والذي جاء أيضًا مرسخًا لفكرة السرية بالنص في المادة الثانية منه على أنه:" لا يجوز لمن اطلع بحكم عمله، أو مسئوليته أو حصل على وثائق، أو مستندات غير منشورة من المشار إليها في المادة الأولي أو على صور منها أن يقوم بنشرها أو بنشر محتواها كله أو بعضه=

على الوثائق الرسمية للدولة وأسلوب نشرها واستعمالها[1]، القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة[2]، فضلاً عن قرار وزير المالية رقم 270 لسنة 2009

= إلا بتصريح خاص يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء علي عرض الوزير المختص". بالرجوع للمذكرة الايضاحية للقانون سالف البيان يظهر التوجه الحقيقي للتشريع، وهو إعاقة حرية تداول المعلومات بشكل جلي، فجاء في تلك المذكرة أنه لوحظ في الفترة الأخيرة اتجاه بعض الكتاب والناشرين والمؤلفين الذين يتعرضون لتاريخ مصر وأحداث ما قبل ثورة 23 يوليو وما بعدها، إلى الاستعانة ببعض الوثائق والمستندات الرسمية التي تتعلق بما يتناولونه من موضوعات والتي تتصل مع ذلك بالسياسة العليا للدولة أو أمنها القومي أو سلامتها العامة، ولما كان توفير الثقة فيما يكتب عن مصر وتاريخها أمرًا واجبًا، ولما كانت معاونة هؤلاء الكتاب والناشرين على الاستيثاق لدقة وصحة ما يكتبونه أمرًا واجبًا كذلك، فقد ارتأى توفيقًا بين اعتبارات حرية النشر والكتابة التي كفلها الدستور واعتبارات الاحتياط لتاريخ مصر وأمنها القومي، ووضع تنظيم يكفل حماية هذه الاعتبارات كلها، ويمنع نشر أي شيء من هذه الوثائق والمستندات إلا بتصريح خاص، يصدر من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص؛ راجع في ذلك المذكرة الايضاحية للقانون رقم 121 لسنة 1975.

وقد جاء نص المادة الأولي من القانون على أن: " تعتبر الوثائق والمستندات والمكاتبات التي تتعلق بالسياسات العليا للدولة، أو بالأمن القومي، سرية لا يجوز نشرها، أو إذاعتها كلها أو بعضها، كما لا يجوز تداولها أو الاطلاع عليها؛ إلا لمن تستوجب طبيعة عمله ذلك، وذلك كله ما لم تكن مما ينص الدستور أو القانون على نشرها فور صدورها".

(1) وجاء ذلك القرار أيضًا لإعاقة حرية تداول المعلومات فجاء نص المادة الأولي منه بالنص على أن:" يضع رئيس الجمهورية بقرار منه نظامًا للمحافظة على الوثائق والمستندات الرسمية للدولة، ويبين هذا النظام أسلوب نشر، واستعمال الوثائق والمستندات الرسمية، التي تتعلق بالسياسات العليا للدولة، أو بالأمن القومي، والتي لا ينص الدستور أو القانون على نشرها فور صدورها أو إقرارها؛ ويجوز أن يتضمن هذا النظام النص على منع نشر بعض هذه الوثائق لمدة لا تجاوز خمسين عامًا، إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك".

(2) وقد تم تعديل القوانين المنظمة للعمل الصحفي أكثر من مرة، نتيجة نضال الصحفيين المستمر من أجل إطلاق حريتهم في نقل المعلومات والحقائق للمواطنين وكشف مواطن الخلل والفساد الإداري والحكومي، فعدل بالقانون 92 لسنة 2016 وصدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2315 لسنة 2017 لائحته التنفيذية، ثم عدل مرة أخرى بالقانون=

بإصدار لائحة محفوظات الحكومة[1].

هذه القوانين والقرارات واللوائح، منحت العديد من الجهات الحكومية الحق في التنصل من حق المواطن في الحصول على المعلومة، بمنحها العديد من الاستثناءات المطاطة التي يمكنها من خلالها أن تتنصل من هذا الحق، بل وحظرت هذا الحق مطلقًا، بالنسبة لجهات حكومية معينة؛ فدرجت الإدارة فيها تحت ستار حسن الفاعلية، وعدم إعاقة نشاطها، وتحقيق استقلالها بإحاطة أعمالها بسياج من السرية التامة، فظلت ترفض إبلاغ أو إطلاع أي شخص علي ما تحت يدها من وثائق ومستندات وملفات، بل وما سجلته من بيانات ذات طبيعة شخصية، وكذا الإفصاح عن الاعتبارات الواقعية والقانونية، التي دفعتها إلي إصدار قراراتها، كما لو كانت الإدارة مثل الأفراد لها حياتها الخاصة، التي لا يجوز لأحد اختراقها، والتلصص عليها[2].

= 179 لسنة 2018 قانون تنظيم الصحافة، وصدر القانون أيضًا رقم 180 لسنة 2018 بشأن قانون تنظيم الصحافة والإعلام والمجلس الأعلى للصحافة والإعلام، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم 418 لسنة 2020 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الصحافة والأعلام والمجلس الأعلى للصحافة والأعلام.

(1) ويقصد بمحفوظات الحكومة وفقًا للمادة الأولى من هذه اللائحة: "جميع السجلات، والدفاتر، والمستندات، والأوراق والاستمارات بأنواعها، وأرقامها المختلفة، المستعملة في مجال عمل وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة"؛ والزمت المادة الثالثة من اللائحة: "أمين غرفة المحفوظات ألا يسلم شيئًا منها إلا بناء على طلب رسمي، موضح به نوع المحفوظات المطلوبة والغرض من طلبها، ويشفع هذا الطلب بإذن كتابي من الرئيس المختص بالتسليم"، ويتضح من هذا النص أن الوثائق المودعة في أرشيفات الحفظ ودار المحفوظات العمومية يمكن الاطلاع عليها فقط من قبل الموظفين العاملين بالدولة، وأن الاطلاع غير متاح للجمهور بوجه عام، وهو ما أكدته المادة التاسعة والعشرون: "بأن يجوز لأي موظف مختص بإذن كتابي من الرئيس المختص الاطلاع لضرورة مصلحية على أي سجل أو دفتر أو ورقة من المحفوظات وأخذ صورة أو مستخرج منها، وكذلك للقضاة وأعضاء النيابة الاطلاع على المحفوظات متى ندبوا لذلك رسميًا، وأنه يمتنع على الأفراد الاطلاع على المحفوظات أو الدخول إلى غرف الحفظ".

(2) كمال طلبة المتولي سلامة، مرجع سابق، ص16.

وذلك علي الرغم من تبني المشرع المصري، في هذه الفترة لحزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع، ومكافحة الفساد، فهناك في مصر ما يزيد عن 33 جهاز وجهة رقابية؛ منها: هيئة الرقابة الإدارية، والنيابة العامة ، وهيئة النيابة الإدارية، وما يتبعهما من نيابات متخصصة، والجهاز المركزي للمحاسبات، وإدارة الكسب غير المشروع التابعة لوزارة العدل، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال التابعة لوزارة الداخلية، ووحدة المعلومات المالية (وحدة مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب)، والتي باشرت عملها في عام 2002[1]، والتي يقوم عملها علي تلقي، وتحليل الاخطارات حول العمليات المشبوهة، وإحالة نتائج تحليلها إلي النيابة العامة، والتي انضمت إلي مجموعة إجمونت The Egmont Groupعام 2004[2]، وقد صدر قرار مجلس الوزراء

---

(1) احمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري- الواقع- الإشكاليات- البدائل، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، العدد 506، إبريل 2012، ص177، 178.

(2) مجموعة إيجمونت لوحدات الاستخبارات المالية هي شبكة عالمية أنشئت في عام 1995 وهي مؤلفة من وحدات استخبارات مالية عاملة تتفق مع معايير العضوية، وتتمثل ولايتها في توثيق التعاون الدولي بين وحدات الاستخبارات المالية من خلال عقد اجتماعات منتظمة وتبادل المعلومات وتوفير المساعدة غير الرسمية والتدريب وتبادل الخبرات، وتوفر مجموعة إيجمونت، في إطار حدود بالغة الوضوح، هيكلاً للمعلومات التي ينبغي أن تتبادلها كل وحدة استخبارات مع غيرها من الوحدات على الصعيد الدولي، وهي تعمل على تحسين وتأمين الاتصالات بين هذه الوحدات من خلال تطبيقات تكنولوجية مثل شبكة إيجمونت الآمنة؛ ومن حق أيٍّ وحدة استخبارات مالية تفي بمعايير مجموعة إيجمونت، من حيث: كونها هيئة وطنية مركزية مسئولة عن تلقي المعلومات المالية (وطلبها وفق المسموح بها) وتحليلها وتعميمها على الجهات المختصة والكشف عنها أن تطلب الانضمام إلى عضوية المجموعة؛ وتتألف مجموعة إيجمونت من 120 عضوا؛ وتعد مجموعة إيجمونت منبرًا للتبادل الآمن للخبرات والاستخبارات المالية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (ML / TF)، وهذا مهم بشكل خاص لأن وحدات الاستخبارات المالية في وضع فريد يسمح لها بالتعاون ودعم الجهود الوطنية والدولية لمكافحة تمويل الإرهاب وهي البوابة الموثوقة لتبادل المعلومات المالية محليًا ودوليًا وفقًا لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب العالمية (AML / CFT)=

رقم 63 لسنة 2005 ، بإنشاء لجنة وطنية تنسيقية في مجال مكافحة غسل الأموال، الهدف منها التنسيق في نطاق الجهود الوطنية التي تبذل في مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب، والإسهام في تنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة، والمجلس القومي للمدفوعات[1]؛ كما قام المشرع المصري بوضع منظومة

= المعايير، Eg تواصل مجموعة Egmont دعم جهود شركائها الدوليين وأصحاب المصلحة الآخرين لتنفيذ قرارات وبيانات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (FATF) ووزراء مالية مجموعة العشرين؛ مجموعة Egmont قادرة على إضافة قيمة لعمل وحدات المعلومات المالية الأعضاء من خلال تحسين فهم مخاطر ML / TF بين أصحاب المصلحة، المنظمة قادرة على الاعتماد على الخبرة العملية لإبلاغ اعتبارات السياسة العامة؛ بما في ذلك تنفيذ مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وإصلاح مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. مجموعة Egmont هي الذراع التشغيلي لجهاز مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الدولي.Eg تدرك مجموعة Egmont أن تبادل المعلومات الاستخبارية المالية له أهمية قصوى، وأصبح حجر الزاوية في الجهود الدولية لمواجهة TF / ML، تلتزم وحدات الاستخبارات المالية (FIU) حول العالم بمعايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الدولية لتبادل المعلومات والمشاركة في التعاون الدولي، كمنتدى دولي للاستخبارات المالية، تسهّل مجموعة Egmont هذا الأمر وتحث على ذلك بين وحداتها المالية الأعضاء؛ راجع موقع المجموعة علي شبكة الإنترنت:
https://www.egmontgroup.org/content/about

وانظر: موقع هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب على موقع شبكة الإنترنت:
http://cmlc.gov.sy/the-egmont-group

(1) أنظر: التقرير الصادر من منظمة الأمم المتحدة حول استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بمصر، الدورة العاشرة، أبو ظبي 17، 18 ديسمبر 2019 البند الثاني من جدول الأعمال، ص2، وما بعدها. متاح على الموقع الإلكتروني للمنظمة:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/17-18December2019/V1909993a.pdf.

وتتكون تلك الأجهزة من: 1 – جهاز رقابة عامة " هو هيئة الرقابة الإدارية ": والذي يعد عمليًا جزء من السلطة التنفيذية بالرغم من النص على أنه هيئة مستقلة ويتجلى ذلك في تبعيته لرئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، وأنشأ هذه الهيئة الرئيس عبد الناصر بموجب القانون 54 لسنة 1964 ليسيطر من خلاله على الجهاز الإداري للدولة من زوايا=

= عدة على رأسها محاصرة المخالفات المالية والإدارية، وكان ذلك نتيجة تعثر تطبيق الخطة الخمسية الثانية (1962 – 1967) بسبب عدم كفاءة الجهاز الإداري للدولة، خصوصا بعد تأميم أغلب مؤسسات الدولة؛ إلا ان الهيئة اصطبغ عملها بالصبغة الأمنية وأصبحت تتنصت على المكالمات، وتفتش منازل الموظفين ومكاتبهم وتنتهك حقوقهم وحرياتهم، مما دفع الرئيس أنور السادات إلى الغائها بموجب القرار رقم 337 لسنة 1980 ؛ ثم جاء الرئيس حسنى مبارك وأعاد عمل الهيئة وتنظيمها لمكافحة شبكات الفساد المحسوبة على عصر الانفتاح الاقتصادي بموجب القانون 112 لسنة 1983؛ 2- أجهزة رقابة خارجية تتكون من:" الجهاز المركزي للمحاسبات؛ وأجهزة ووحدات وزارة المالية" المراقبون الماليون بالوحدات والهيئات والمؤسسات الإدارية؛ والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة؛ وهيئة النيابة الإدارية؛ وإدارة الكسب غير المشروع؛ والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة" التابعة لوزارة الداخلية"، وحدة مكافحة غسل الأموال؛ الهيئة المصرية العامة للرقابة المالية غير المصرفية؛ 3 – اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء والتي أنشئت بموجب قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010 والمعدل بالقرار 493 لسنة 2014 ؛ وتشكل اللجنة برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء؛ وعضوية كل من وزير التنمية المحلية والإدارية ، وزير العدل ، رئيس هيئة النيابة الإدارية ، رئيس هيئة الرقابة الإدارية ، وممثلين عن كل من وزارة الداخلية ؛وزارة الخارجية ؛المخابرات العامة؛ الجهاز المركزي للمحاسبات ؛ وحدة مكافحة غسل الأموال ؛ النيابة العامة؛ تباشر اللجنة مجموعة من الاختصاصات من اهمها الآتي : 1- تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى . 2- صياغة رؤية مصرية موحدة يتم التعبير عنها في المحافل الدولية. 3- متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن هذه الاتفاقية وغيرها من الاتفاقات الدولية الأخرى وكذا تنسيق المشاركة في أعمال المؤتمرات ذات الصلة والفرق والمجموعات المنبثقة عنها .4- إجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية ذات الصلة بمنع ومكافحة الفساد والوقاية منه وتقرير مدى كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر؛ راجع موقع هيئة الرقابة الإدارية المصرية على شبكة الإنترنت:

https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/SubCoordinatingCommittee.aspx

تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد، التي أوردتها اتفاقيات الأمم المتحدة[1]؛ إضافة إلي انشاء الدولة للجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد

---

(1) ومن هذه التشريعات والقوانين الآتي: **قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937 وتعديلاته:** ويتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها وقد أفرد المشرع المصري البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني بالقانون للجنايات والجنح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل، والباب الثالث لجرائم الرشوة، والباب الرابع لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والباب السادس لجرائم التزوير؛ **وقانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950 وتعديلاته:** هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية وانقضائها واختصاصات سلطات التحقيق ومأموري الضبط القضائي وواجباتهم كذا حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصرف في الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون اختصاصات المحاكم وترتيب الإجراءات أمامها وطرق الطعن على الأحكام؛ **قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم117لسنة 1958 وتعديلاته:** هو القانون المنظم لاختصاصات النيابة الإدارية من حيث رقابة وفحص ومباشرة التحقيقات مع الموظفين العموميين، وكذا تحديد اختصاصات المحاكم التأديبية وأنواعها وكيفية مباشرة الدعاوى أمامها وطرق الطعن على الأحكام الصادرة منها؛ **قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم 54 لسنة 1964 وتعديلاته الواردة بالقانون رقم 207 لسنة 2017:** هو القانون المنظم لعمل واختصاصات هيئة الرقابة الإدارية، والمتمثلة في بحث وتحرى أسباب القصور في العمل، والكشف عن عيوب النظم الإدارية، والفنية، والمالية واقتراح وسائل تلافيها، وكذا متابعة تنفيذ القوانين بوحدات الجهاز الإداري للدولة، والكشف عن المخالفات الإدارية، والمالية، والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها؛ إلى جانب الاختصاص بكشف، وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين، وتستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة، أو الخدمات العامة؛ **قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 118 لسنة 1964 وتعديلاته:** هو القانون المعنى بالعاملين في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها من حيث تطوير مستوى الخدمة المدنية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات؛ **قانون الكسب غير المشروع رقم11لسنة1968 المعدل بالقانون رقم62 لسنة1975:** هو القانون المعنى بمفهوم الإثراء غير المشروع وتكييفه والعقوبات المقررة له=

= والطوائف التي تخضع لأحكامه من شاغلي الوظائف العامة أو المتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثرواتهم لبيان مدى مشروعيتها ؛ **قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 وتعديلاته** :أنشئت الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة بموجب القرار الجمهوري رقم 10 لسنة 1984 وتم تنظيم أعمالها، وتحديد اختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم 167 لسنة 1985 حيث تختص الإدارة المذكورة بجمع الاستدلالات في شأن جرائم التزييف، والتزوير، وجرائم الرشوة، واستغلال النفوذ، والكسب غير المشروع وجرائم الاختلاس، وغيرها من جرائم العدوان على المال العام، والإضرار به، وجرائم التلاعب في أموال الشركات المساهمة، وجرائم النقد، والتهريب، وجرائم توظيف الأموال وغسل الأموال؛ **قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 وتعديلاته** : وهو القانون الذى ينظم القواعد القانونية التي تهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى ، كما يحدد اختصاصات الجهاز والتي من أهمها معاونة مجلس الشعب في مباشرة الرقابة المالية على الجهات المتعاملة مع المال العام ، كذا فحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء؛ **قانون غسل الأموال رقم 80 لسنة 2002 وتعديلاته بالقانون رقم 36 لسنة 2014**: وهو القانون المعنى بقواعد وطرق ومكافحة غسل الأموال؛ **قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم 88 لسنة 2003 وتعديلاته**: وهو القانون المعنى بتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية من خلال إصدار أوراق النقد وتحديد فئاتها ومواصفاتها وإدارة السيولة النقدية في الاقتصاد القومي، والرقابة على وحدات الجهاز المصرفي وتنظيم وإدارة سوق الصرف الأجنبي؛ **وقانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 3 لسنة 2005** : هو القانون المعنى بإرساء وتثبيت قواعد المنافسة بين مختلف الوحدات الاقتصادية بما يضمن دخول الأشخاص إلى السوق والخروج منها وفقاً للقواعد التي تحكم السوق ويتولى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية مراقبة الأسواق وفحص الحالات الضارة بالمنافسة بناءً على شكاوى المواطنين أو دراسات يقوم بها الجهاز تشير إلى وجود مخالفة للأحكام الواردة في القانون؛ **وقانون إنشاء هيئة الرقابة المالية رقم 10 لسنة 2009**: هو القانون الذى ينظم حماية حقوق المتعاملين في الأسواق المالية غير المصرفية واتخاذ ما يلزم من إجراءات للحد من التلاعب والغش في الأسواق المالية والترخيص بمزاولة الأنشطة المالية غير المصرفية وكذا المساهمة في نشر الثقافة والتوعية المالية والاستثمارية .

برئاسة وزير العدل، والتي يناط بها تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة، والاتفاقيات الإقليمية الموقعة عليها مصر، والخاصة بالفساد، كما أنشأت الدولة لجنة الشفافية والنزاهة الملحقة بوزارة التنمية الإدارية أعمالا لتوجيهات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ والتي أصدرت بالفعل تقريرين متتابعين عن حالة الفساد في مصر، معتمدة علي نتائج الاستقصاءات الدولية بالأساس، وتوصياتها للحد منه ومكافحته؛ ويأخذ البعض علي هذه اللجان تبعيتها للسلطة التنفيذية باعتبارها تابعة للوزراء، ومنشئة بقرارات وزارية، ودورها يتعارض ويتداخل مع دور الأجهزة الرقابية الأخرى، ويتقصر دورها علي زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، دون تنفيذ أو تطبيق لتوصياتها، كما أن رصدها للفساد يظهر في تقريرها بشكل عام غير واضح ولا محدد المعالم، مما يجعل عمل هذه اللجان غير ذي جدوي حقيقية، فهي تشكيلات متكررة بصور تختلف فقط اسمائها، لم تنجح حتى الآن في تحقيق أهدافها؛ كما اطلقت مصر خط ساخن رقم(19468) لتلقي شكاوي المواطنين ضمن بوابة الحكومة المصرية في سبتمبر 2010، بغرض تدعيم الشفافية، وتحديد مواقع الفساد المالي والإداري والقضاء عليه؛ كما اطلقت هيئة الرقابة الإدارية الخط الساخن لها رقم(16100)، وبريد الكتروني inforekaba.com للإبلاغ عن حالات الفساد الإداري المشتبه فيها[1].

إلا أن الفساد ظل خلال هذه الفترة يرتع في الدولة المصرية، ويقطع أوصالها، ويضرب جذورها؛ ويرجع ذلك – من وجهة نظرنا – لغياب الإرادة السياسية الحقيقة في مكافحة الفساد؛ وتوغل السلطة التنفيذية على باقي سلطات الدولة من سلطة قضائية وتشريعية، وتبعية كافة الأجهزة الرقابية بالدولة للسلطة التنفيذية؛ وعدم وجود كيان واحد تندرج تحته كل أجهزة مكافحة الفساد، بل توجد أجهزة مختلفة لكل منها اختصاص في مكافحة الفساد متداخل بشكل أو بأخر، مع اختصاصات الأجهزة الأخرى؛ فمثلا نجد أن مصر شهدت 70843 قضية فساد إداري خلال عام 2011؛ بالمقارنة 72836 قضية فساد إداري عام 2010، وكما

(1) احمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري – الواقع – الإشكاليات – البدائل، مرجع سابق، ص178، وما بعدها.

قدر حجم الفساد الإداري في مصر بنحو 250 مليار دولار في هذه الفترة الزمنية، أي ما يقارب 25 ٪ من قيمة الموازنة العامة للدولة، كما بلغ حجم التهرب الضريبي في هذه الفترة الزمنية، متمثلًا في عدم تقديم الاقرارات الضريبية بالمخالفة للقانون سنويًا من 200 إلي 300 مليار جنيه[1]؛ كما أن سياسات وبرامج الدولة في هذا الوقت، كانت عبارة عن برامج عامة متناثرة، غير متكاملة أو متوازنة، بل ومتعارضة في أحيان كثيرة، لا تنطوي تحت منظومة فكرية محترفة لبرامج تخطيط وتنفيذ ومراقبة السياسة العامة، إضافة لضعف دور ومساهمات المجتمع المدني سواء كانت جمعيات أهلية أو أحزاب سياسية[2].

الفرع الثاني

الحالة المصرية بعد ثورتي يناير 2011-يونيو 2013

يرجع السبب الرئيسي لثورتي 25 يناير 2011، 30 يونيو 2014 إلى استشراء الفساد الإداري، والحكومي في مصر[3]، فلم يعد لمبدأ سيادة القانون،

---

(1) فقد بلغ مؤشر إدراك الفساد في مصر عام 2007 (66 نقطة) بزيادة (16 نقطة) عن المعامل المحايد، وأوضح ذات المؤشر عام 2011، أن الشعب تمتزج فيه مشاعر القلق بشأن انتشار الفساد الإداري وانعدام الشفافية، وأن طريقة تعامل الدولة مع قضايا الفساد، لا تفيد في تعزيز ثقة المواطنين في المؤسسات الحكومية القائمة على محاربة الفساد، وتقع مصر في الفئة الدنيا بين الدول في ذلك الوقت التي تقوم بمكافحة الفساد الإداري؛ أنظر: احمد إسماعيل السياسة العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة 25 يناير، مرجع سابق، ص194، وما بعدها.

(2) احمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري- الواقع- الإشكاليات – البدائل، مرجع سابق، ص182، 183.

(3) وهو ما ظهر في عدد من القضايا التي أثيرت مع بدايات عام 2010 منها قضية الفساد التي حوكم بها أحد وزراء الإسكان السابقين يدعى المهندس إبراهيم سليمان، والذي حوكم بتهمة تلقي عشرين مليون جنية رشوة، من ثلاثة من رجال الأعمال؛ وما تم تقديمه من نواب في مجلس الشعب من استجواب فشلت الحكومة في الرد عليه في مارس 2010 وهو=

ومبدأ المساواة أمام القانون، أي احترام بل ممارسات الحكومة في ذلك الوقت، كانت تكشف عن تطبيقات تتعارض مع الحق في المساواة أمام القانون؛ مثل أن تنفيذ الأحكام القضائية مرتبط بمدى نفود المحكوم له، والمحكوم ضده؛ حتى إصدار التشريعات فكانت التشريعات تشرع من أجل تحقيق مصلحة بعض الفئات، على حساب الشعب أو الصالح العام، وهناك أمثلة عديدة علي ذلك منها قانون منع الممارسات الاحتكارية، والذي تم تعديله بعد أربعة وعشرين ساعة من إصداره، لإلغاء الاعفاء من العقاب في حالة الإبلاغ عن جرائم الاحتكار، وهو ما يعني أن الدولة كانت تدار لتحقيق أهداف خاصة أو فردية، وأصبحت رهينة ووسيلة للفاسدين ليمارسوا بواسطتها فسادهم، وأصبح الفساد يمارس عن طريق القانون، وليس بالمخالفة له[1]، وقد لعبت الحركات الاجتماعية السياسية

= الاستجواب الذي اتهمها بإهدار مبلغ 80 مليار جنيه في مصانع أبو طرطور، والغزل والكهرباء؛ وما أتهمت به الحكومة من قبل معارضيها من إهدارها للمال العام قدرته المعارضة بمبلغ 231 مليار دولار قيمة الغاز الذي صدر للكيان الصهيوني بأقل من الأسعار العالمية؛ نهاية باختفاء تريليون و272 مليار جنيه من ميزانية الدولة دون معرفة وجهتهم، ووجود تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات بوجود صناديق خاصة تحتوى على مبالغ ضخمة دون معرفة أين تذهب، راجع في ذلك: **محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي**: جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط.1، 2012، ص17، وما بعدها.

(1) **ربيع انور فتح الباب**، مرجع سابق، ص33، وما بعدها.

بالرغم من أن هناك مؤشرات وفقًا لباروميتر الفساد العالمي لعام 2013؛ تشير إلي ان28٪ من المصريين، يرون أن الفساد ازداد خلال الشهور الاثني عشر الأخيرة بل، وخلال السنوات التالية علي ثورة يناير 2011، وان 30٪ يرون بقاء حجم الفساد الإداري علي حاله؛ بينما رأي 31٪ منهم أن حجم الفساد الإداري قد انخفض، وقد أكد التقرير أن تعاملات الرشوة أكثر شيوعا في مرافق الشرطة، والمحاكم، والمرافق والمصالح الخدمية علي التوالي في الحالة المصرية، ولم يستثن المستقصون فئة من المسئولين الحكوميين من الانخراط في ممارسة الفساد الإداري؛ بلغ إبراز لذلك الرأي نجد أن الفساد الإداري بلغ حدًا ظهر معه أن مركزًا يدعي أنه مركزًا بحثيًا متخصصًا في مجال مكافحة الفساد الإداري، تابع=

الصاعدة – غير الرسمية. مثل: حركة كفاية، وحركة 6 إبريل – خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين دورًا كبيرًا في نفوس المواطنين – رغم حداثة نشأتها – وفي مكافحة مظاهر الفساد العام، من خلال التركز على مواجهة النظام السياسي علي المستوي الكلي باعتباره المؤسس لحالة الخلل العامة التي تسود المجتمع. وقد نجحت الحركتين في إيجاد تعاطف كبير لهما في الشارع المصري، من خلال ربطهما بين حالة الفساد والبؤس العام المستشري في المجتمع المصري، والنظام السياسي القابض على زمام الحكم أكثر من ثلاثين عامًا دون أن يقدم إنجازات حقيقية تمنحه شرعية للبقاء كل سنوات تلك الفترة في سدرة الحكم[1]؛ وبالطبع دفع ذلك كله لقيام الثورتين، أملًا في القضاء على الفساد؛ وميلاد عهدًا جديد يرسخ للشفافية الإدارية، وحرية تداول المعلومات، والمساءلة، ومكافحة الفساد[2].

= لمجلس الوزراء يتاجر في انتاج وتوزيع احصائيات ونتائج حول حجم الفساد في الجهاز الإداري للدولة، وإصدار كارنيهات عضوية به لجملة كبيرة من الشخصيات العامة والسياسية المصرية، وقد استطاع المركز من وراء ذلك تحصيل مبالغ مالية كبيرة؛ وخلصت نتائج الاستقصاء أن مصر لازال أدائها حتي عام 2015 سيء جدا في مكافحة الفساد حيث صنفت الدولة الأولي في المنطقة، في انتشار الرشوة، وانتهي التقرير لترتيب صور الفساد الإداري الأكثر انتشار في مصر في المدفوعات، والرشاوي غير المبررة للحصول علي الخدمات والتراخيص، حالات التهرب من الضرائب والجمارك، وتدوين ورفع المخالفات بأنواعها، والإهمال واللامبالاة في إدارة المرافق العامة ، والتوظيف الحكومي، والمشتريات الحكومية؛ أنظر: احمد إسماعيل: السياسة العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة 25 يناير، مرجع سابق، ص198، وما بعدها.

(1) احمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري – الواقع – الإشكاليات – البدائل، مرجع سابق، ص183، 184.

(2) ثمة أمثلة تاريخية قليلة تُبرز نجاح الثوار في الإطاحة بالنظم الفاسدة، وإقامة حكومات صديقة للشعب، ومن بين جورج واشنطون بالولايات المتحدة، ونلسون مانديلا بجنوب إفريقيا، وجواهر لال نهرو بالهند، وكورازوان أكينو بالفلبين، كما أن هناك عدد من القادة الذين تبنوا الديمقوقراطية نهجًا خوفًا من تهديد الثورات، مثل جون رولينجز في غانا، وهذا على الرغم من أن بعض القادة الثوريين أقاموا حكمًا استبداديًا بعد نجاح ثوراتهم، بروس بيونو دو مسقيتا، الستير سميث، مرجع سابق، ص209.

أولًا : الجهود التشريعية للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري بعد ثورتي يناير 2011- يونيو 2013:

ظهر بصورة جلية توجه الدولة لبناء عهد جديد بدستور جديد ففي دستور الثورة الحالي؛ هناك عدد من المواد التي ترسخ إذا طبقت بصدق وبحق إلي مبادئ الحكم الرشيد، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد؛ بداية من وجود نص صريح يرسخ فيه لحرية تداول المعلومات، وهو نص المادة (68) منه والتي جاء نصها على أن:" المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمدًا. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقًا للقانون"[1]، ونص في المادة (215) منه على استقلال الهيئات

(1) والدستور المصري الحالي كان قد صدر في عام 2012 ونشر بالجريد الرسمية بالعدد (51) مكرر (ب) في 25 ديسمبر 2012، ثم وقف العمل به بعد ثورة 30 يونيو 2013 على أن يتم تعديله، بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 2013/7/4 وعدل في عام 2014 ونشر التعديل بالجريدة الرسمية العدد (3) مكرر (ا) في 18 يناير 2014، ثم عدل مرة أخرى في عام 2019 ونشر التعديل في الجريدة الرسمية العدد (16) مكرر(و) في 23 ابريل 2019؛ وقد كان النص في دستور 2012 ينص في المادة (47) منه على أن:" الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق والإفصاح عنها، وتداولها، حق تكفله الدولة لكل مواطن، بما لا يمس حرمة الحياة الخاصة، وحقوق الآخرين، ولا يتعارض مع الأمن القومي. وينظم القانون قواعد إيداع الوثائق العامة وحفظها، وطريقة الحصول على المعلومات، والتظلم من رفض إعطائها، وما قد يترتب على هذا الرفض من مساءلة". وهو تقريبًا ذات النص المعدل سالف الإشارة إليه مع اعتبار أن صياغة النص المعدل أفضل من الناحية القانونية.

الرقابية في الدولة من الناحية الفنية والمالية والإدارية؛ بل وسمى هيئات منها بالاسم بالنص على أن:" يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والاجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية"؛ ثم رسخ لاستقلال الهيئات الرقابية بأن جعل تعيين رؤسائها بترشيح من رئيس السلطة التنفيذية، وهو رئيس الدولة، وبموافقة أغلبية أعضاء المجلس التشريعي؛ وجعل تعيينهم لمدة محددة غير قابلة للتجديد إلا لمرة واحدة حتى لا يستوطنون في أماكنهم مما يرسخ للفساد، ودعم استقلالهم بحظر عزلهم إلا إذا توافرت حالة من الحالات المنصوص عليها في القانون، فنص في المادة(216) منه على أن:" يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال. يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء"(1).

ثم رسخ لطبيعة عمل هذه الهيئات ومع من تتعامل وتتعاون لكشف الفساد وانتهى لجعل تقاريرها تنشر للرأي العام، وكل ما تم بشأنها من تحقيقات ومحاكمات، وهو جوهر مبدأ الشفافية الإدارية فنص في المادة (217) :" تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية،

---

(1) وقد اثار البعض استناد لنص هذه المادة من الدستور، القول بعدم دستورية القرار بقانون رقم 89 لسنة 2015 الصادر في 9 يوليو 2015 والذي نص في المادة الأولي منه علي أنه :" يجوز لرئيس الجمهورية اعفاء رؤساء، وأعضاء الهيئات المستقلة، والأجهزة الرقابية إذا توافرت بشأنه دلائل جدية علي ما يمس أمن الدولة وسلامتها، وإذا فقد الثقة والاعتبار، وإذا أخل بواجبات وظيفته بما من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، وإذا فقد أحد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية".

ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها، وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنشر هذه التقارير على الرأي العام، وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون"؛ ثم أكد الدستور بما لا يدع مجالا للشك أن مصر فتحت به عهداً جديداً لمكافحة الفساد من خلال تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة فنصت المادة (218) منه على أن: " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والاجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون". ومن هذه النصوص الدستورية السابق الإشارة إليها يتضح أن مصر تحاول أن تواكب التغيرات العالمية في مجال حرية تداول المعلومات والشفافية الإدارية كآلية من آليات مكافحة الفساد، بل وتأسس لعهد جديد[1]؛ كما اتضح توجه مصر نحو الشفافية

---

(1) ويظهر ذلك من انشاء هيئات رقابية جديدة مثل: إنشاء اللجنة الوطنية الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة السيد رئيس هيئة الرقابة الإدارية، والمنشأة بموجب قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 1022 لسنة 2014؛ وتشكل هذه اللجنة من رئيس هيئة الرقابة الإدارية؛ وعضوية ممثلين عن وزارة الداخلية ؛ وزارة التنمية المحلية والتنمية الإدارية ؛ وزارة الخارجية؛ وزارة العدل ؛ النيابة العامة ؛ المخابرات العامة ؛ هيئة الرقابة الإدارية ؛ الجهاز المركزي للمحاسبات ؛ هيئة النيابة الإدارية، وحدة مكافحة غسل الأموال: تباشر اللجنة العديد من المهام من اهمها الآتي: 1- إعداد الدراسة اللازمة لوضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. 2- وضع أنسب الإجراءات والآليات للتنسيق بين الأجهزة الرقابية بالدولة لتبادل المعلومات والخبرات فيما بينها. 3- تلقى البلاغات عن وقائع الفساد وتقصى الحقائق عن مرتكبيها، ودراسة كافة مظاهر الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة. 4 - إقتراح انسب الحلول للقضاء على مظاهر الفساد ووضع التوصيات الخاصة بنشر ثقافة=

الإدارية، ومكافحة الفساد من خلال تصديقها على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2014.

ثانيًا: الجهود السياسية للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري بعد ثورتي يناير 2011-يونيو 2013:

هناك توجه داخل الدولة المصرية لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية، وهو ما يظهر في قرارات، وتصرفات القائمين علي السلطة التنفيذية في مصر، من خلال ما اتخذته اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد التابعة لرئيس مجلس الوزراء، من نشرها عن تقريرها عن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مصر، خلال الفترة من عام 2014 حتى عام 2018، محددة فيها مسببات الفساد في مصر، وأنواعه ومؤشراته، والتي كان من بينها عدم توافر الشفافية الكافية؛ ونشرها أيضًا للدليل الاسترشادي للجهات المشاركة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، خلال الفترة من 2019 - 2022، والتي يشمل على المقاييس

= النزاهة والشفافية بالمجتمع؛ وصدر بعض القوانين التي تكافح الفساد منها قانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة رقم 106 لسنة 2013: هو القانون المعنى بحظر تجريم تعارض مصالح المسئول الحكومي مع المصلحة العامة للدولة، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة وقد عهد المشرع بتطبيق ذلك القانون وإنفاذ أحكامه من خلال لجنة الوقاية من الفساد والمشكلة من صلب ذلك القانون؛ قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016: هو القانون المستحدث المعنى بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة من حيث تنظيم طرق التعين وترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف ونقل العاملين وترقياتهم وتحديد طرق قياس كفاية أدائهم وأسلوب تأديبهم والجزاءات الموقعة عليهم؛ وتم تعديل بعض القوانين مثل قانون غسل الأموال رقم 80 لسنة 2002 وتعديلاته بالقانون رقم 36 لسنة 2014؛ وقانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 وتعديلاته بالقانون رقم 182 لسنة 2018: هو القانون المنظم لعمليات شراء وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات وكذا أعمال تنفيذ عقود التوريدات والمقاولات والتي تقوم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية أو الاقتصادية".

العالمية لقياس الفساد، والتي يجب استيفائها في تقرير هذه الجهات؛ إضافة إلى توقيتات هذه التقارير[1]؛ كما ظهر أثره بوضوح في تقرير منظمة الأمم المتحدة؛ بشأن تطبيق مصر لبنود اتفاقية مكافحة الفساد، والذي جاء به: أن مصر قد اعتمدت في عام 2018 استراتيجية وطنية جديدة لمكافحة الفساد للفترة 2019 – 2022، والتي بنيت على أساس التقدم الذي تم إحرازه خلال فترة الاستراتيجية الأولى في مصر، مع تحديده للتحديات الجديدة، وتطرق التقرير لما تقوم به لجنة التنسيق الوطنية لمنع ومكافحة الفساد" المصرية"، والتي يرأسها مكتب رئيس الوزراء تحت إشراف هيئة الرقابة الإدارية، بتنسيق الإشراف على الاستراتيجية، وتنفيذها، وتطوير ممارساتها لمنع الفساد، وأشار التقرير لدور اللجنة التنسيقية الوطنية لمنع ،ومكافحة الفساد، من خلال إجراءها لتقييمات دورية للقوانين، واللوائح المتعلقة بمنع ، ومكافحة الفساد لتحديد مدى ملاءمتها، وتوافقها مع الاتفاقيات الدولية، التي صدقت عليها مصر، كما تطر ق التقرير لدور اللجنة في

---

(1) أنظر: موقع هيئة الرقابة الإدارية " اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد" على شبكة الإنترنت:

https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/PublishingImages/Pages/nationalstrategypdf.

وهو ما اوضحه تقرير هيئة الرقابة الإدارية عن مؤشرات الفساد في مصر خلال الفترة من 2014 – 2018 والذي اوضح أن المواطنين أصبح لديهم قناعة بأن الدولة تسعى لمحاربة الفساد فأوضح التقرير ان:" نتائج المؤشر تشير عام 2018 إلى ان 52.6٪ من المواطنين لديهم قناعة بأن الحكومة جادة في جهودها للحد من ظاهرة الفساد الإداري، وتربع مواطني محافظات الوادي الجديد وشمال سيناء وبني سويف على قائمة أكثر المحافظات من حيث إدراك المواطنين، لجهود الحكومة فيمنع ومكافحة الفساد الإداري؛ وجاءت محافظات الجيزة والقليوبية وبورسعيد كأقل المحافظات من حيث إدراك المواطنين لجهود منع ومكافحة الفساد الإداري؛ وأكد المؤشر أن 86.9٪ من مسئولي الشركات، لديهم قناعة بأن الحكومة جادة في جهودها للحد من ظاهرة الفساد الإداري، وأن 65.2٪ من مسئولي الشركات يروون أن الجهود الحكومية في مكافحة الفساد فعالة. أنظر: التقرير هيئة الرقابة لإدارية المصرية مؤشرات منع ومكافحة الفساد في مصر خلال الفترة من 2014 – 2018 على موقعها على شبكة الإنترنت: https://www.aca.gov.eg/

تقديم المقترحات، والتوصيات، ومشاريع القوانين في هذا المجال إلى الوزارات والهيئات ذات الصلة؛ وتقديمها إلى اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، وتحدث التقرير عن إقراره للجهود المصرية الخاصة بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، من كونه جاء يتألف من سلطات قضائية، وأكاديميين لتقديم التوجيه، والمشورة القانونية، وأشار إلي مقدار ما تتمتع به هيئة الرقابة الإدارية من استقلال في مكافحة الفساد الإداري بما كفله لها القانون، مما يعطيها تفويض واسع لمنع الفساد، ودراسة أوجه القصور في أماكن العمل، والإنتاج والتحقيق فيها، ومراقبة تنفيذ القوانين، كما أشاد التقرير بكون الهيئة تقوم بإدارة الهيئة الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي يعهد إليها تقديم منهجًا تعليميًا تقنيًا شاملاً، للموظفين والقائمين علي مكافحة الفساد؛ كما أشاد التقرير بمشاركة مصر في المبادرات ، والمنظمات الإقليمية، والدولية التي تساعد في منع الفساد، بما في ذلك: مجموعة إيجمونت؛ ومجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مينافاتف MENA FATF[1]، والأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد[1]،

(1) نشأت مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب **MENA FATF**
إدراكًا للمخاطر المرتبطة بعمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وباعتبار أن هذه المخاطر يمكن مواجهتها بطريقة فعالة من خلال التعاون بين دول المنطقة ، وحيث أنه يتوجب على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تعمل سويًا على الالتزام بهذه المعايير، وتلك الإجراءات لتعزيز مكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب في المنطقة، وذلك بإنشاء نظام فعال يتعين على الدول الأعضاء بالمجموعة تنفيذه طبقًا لقيمها الثقافية الخاصة وأطرها الدستورية ونظمها القانونية، ففي 30 نوفمبر 2004م تم عقد اجتماع وزاري في المنامة بمملكة البحرين، حيث قررت حكومات 14 دولة عربية إنشاء مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (MENAFATF) لكي تعمل على غرار مجموعة العمل المالي (FATF)، وتم الاتفاق على أن تكون دولة المقر هي مملكة البحرين؛ ومجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ذات طبيعة طوعية وتعاونية، وقد تم تأسيسها بالاتفاق بين أعضائها، وهي لا تنبثق عن معاهدة دولية، كما إنها مستقلة عن أية هيئة أو مؤسسة دولية أخرى، وهي التي تحدد عملها ونظمها وإجراءاتها.=

وأشار التقرير أن وزارة الخارجية المصرية أبلغت الأمين العام للأمم المتحدة رسميًا في 12 يونيه 2014 باسم وعنوان سلطاتها التي قد تساعد الدول الأطراف الأخرى، في وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد(2).

إضافة إلى تبني الرئيس المصري الحالي في تصريحاته، ولقاءاته المعلنة، وبشكل متقارب، أنه ضد الفساد، وأنه يتوجه بقوة نحو مكافحة الفساد، ومساندته للحكومة في هذا الأمر، مع توجيهه الشكر بصفة مستمرة لرجال الرقابة الإدارية لمجهوداتهم في ضبط حالات الفساد الإداري، وهو ما يعد سبق مقارنة برؤساء الجمهورية السابقين، كما يؤكد علي وعي الإرادة السياسية بخطورة الفساد الإداري، وعلي مستقبل برامج التنمية في مصر، وهو ما ظهر في ضبط مسئولين كبار بقضايا فساد، منها علي سبيل المثال قضية التلاعب في أرصدة توريدات القمح، وقضية التلاعب في توريدات مجلس الدولة، وغيرها الكثير من قضايا الفساد الإداري؛ وبالرغم من اجتهاد الأجهزة الرقابية، بعد الثورة في مكافحة الفساد الإداري؛ إلا أنه في ظل محددات سياسية، وفنية، تداخل الاختصاصات فيما بينها، يتم تحجيم دورها في مكافحة الفساد الإداري؛ حتى ما

= ويتم تحديد عمل المجموعة ونظمها وإجراءاتها بتوافق آراء أعضائها، على أن تتعاون مع الهيئات الدولية الأخرى وخصوصًا مجموعة العمل المالي لتحقيق أهدافها. أنظر موقع المنظمة على شبكة الإنترنت:

http://www.qfiu.gov.qa/?page id=605&lang=ar.

(1) هو أول منتدى عالمي يجمع كلٍ من المجتمع المدني، ورؤساء الدول، والقطاع الخاص لمعالجة التحديات المتزايدة التعقيد التي يخلفها الفساد. يُعقد المؤتمر العالمي مرة كل سنتين في منطقة مختلفة من مناطق العالم، ويشارك فيه نحو 1500 مشارك من أكثر من 135 دولة. أنظر موقع المنظمة على شبكة الإنترنت:

http://gopacnetwork.org/ar/programs

(2) أنظر: التقرير الصادر من منظمة الأمم المتحدة حول استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بمصر، الدورة العاشرة، أبو ظبي 17، 18 ديسمبر 2019 البند الثاني من جدول الأعمال، ص 2، وما بعدها. متاح على الموقع الإلكتروني للمنظمة:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/17-18December2019/V1909993a.pdf.

قامت به هيئة الرقابة الإدارية، من خلال استخدام الإعلام بداية من عام 2016 ، لنشر ثقافة مكافحة الفساد الإداري، داخل المجتمع؛ إلا أن هذه الحملة الإعلامية فشلت فشلًا زريعًا، لعدد من الأسباب تتمثل في انها جاءت كحملة متناثرة، وغير متكاملة أو متوازنة، بل ومتعارضة في أحيان كثيرة، ولا تنطوي تحت منظومة فكرية محترفة، لبرامج تخطيط، وتنفيذ، ومراقبة السياسات العامة؛ إضافة إلي انها للاستهلاك الإعلامي أكثر منها لتنفيذ اغراضها؛ كما أن ضعف مساهمات المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد الإداري، من جمعيات أهلية، أحزاب السياسية تجاوزت المائة حزب سياسي، لكون هذه المنظمات قائمة علي النخبة، والغرض من القائمين عليها فعليًا؛ التربح من انشائها، أو الانضمام إليها سواء كان تربح مالي أو معنوي[1].

---

(1) انظر قريب من ذلك: احمد إسماعيل: السياسة العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة 25 يناير، مرجع سابق، ص196، وما بعدها.

المبحث الثالث

آليات تحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري

تبدو ظاهرة الفساد بلغة الأرقام مخيفة ومقلقة، إذا يكفي مطالعة ما صدر من البنك الدولي من إحصائيات لنقف على حجم الكارثة، فتقدر الأموال المتحصلة من عوائد الفساد في الاقتصاد الدولي 80 مليار دولار، وذلك دون حساب الأموال المتحصلة من اشكال الفساد الصغيرة الشائعة في بلدان العالم النامي، هذه الكارثة التي اتفق العالم على مواجهتها من خلال ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والمساءلة والتي لا غنى عنها لمنع أو التقليل من الفساد الإداري داخل إي مجتمع[1].

- **المطلب الأول** : الآليات السياسية لتحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.
- **المطلب الثاني** : الآليات الإدارية لتحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.
- **المطلب الثالث** : الآليات التشريعية لتحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.
- **المطلب الرابع** : قانون حرية تداول المعلومات المصري بين الإصدار والمصادرة.

المطلب الأول

الآليات السياسية لتحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري

هناك عدد من المتطلبات، يجب على الدول الراغبة رغبة حقيقة في الارتقاء بمستوى إدارتها، إلى مستوى حضاري يساهم في مكافحة الفساد الإداري، وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، أن تقوم بها وتفعلها، وأول هذه المتطلبات أن

---

(1) حورية بن عودة، مرجع سابق، ص2.

توفر السبل لتحقيق الشفافية، والنزاهة الإدارية، والمساءلة، من خلال اتخاذ عدد من الإجراءات السياسية(1).

أولًا: الإرادة السياسية:

توافر الإرادة السياسية باعتبارها المدخل الرئيسي لبناء نظام مؤسسي، يشمل تطبيق خطة استراتيجية، بإجراءات واضحة وفعالة، لتعزيز المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد، وذلك من خلال مبادئ النزاهة، والشفافية، والمحاسبة، في المؤسسات العامة والمجتمع ككل(2)؛ مع الأخذ بالقواعد العامة التي التزم بها المجتمع الدولي لمكافحة الفساد، من خلال تبنى وتفعيل وفرض سيادة القانون على الجميع " مبدأ المشروعية"، قولًا وعملًا وتطبيقًا، مع العمل على إعادة صياغة النظام الاقتصادي للدولة، بتبني نظام اقتصادي يقوم على التنافسية، وتحت اشراف، ومتابعة قانونية صارمة، تمنع نشوء الممارسات الاحتكارية العامة، والخاصة، مع العمل على تولى الوظائف القيادية في الدولة لمن هو على دراية كاملة بأسباب، وأسس، وقواعد الإدارة، والتخطيط السليم(3)، ويمكن من – وجهة نظرنا – تفعيل ذلك من خلال ترشيح السلطة التنفيذية للدولة لعدة الأسماء من أصحاب الكفاءات المرتبطة بالمنصب الإداري القيادي الخالي المطلوب التعيين فيه، تعرض على البرلمان بالسيرة الذاتية، والعملية لكل مرشح، ويقوم البرلمان باختياره من بينهم باعتبار البرلمان وكيلًا عن الشعب، إضافة إلى أن ذلك يفعل مبدأ الفصل المتوازن بين سلطات الدولة" التنفيذية، والتشريعية، والقضائية"، والمراقبة الفعلية بينهم، ويجب كذلك أن يكون عزله من المنصب بعد تحقيق يجريه البرلمان، ومحاكمة برلمانية علنية له، كما يجب أن يكون التعيين لمدة محددة غير قابلة للتجديد لإتاحة الفرص

---

(1) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، مرجع سابق، ص20، وما بعدها، نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص21، 22.

(2) انظر قريب من ذلك: علي الصاوي، مرجع سابق، ص8.

(3) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 433، وما بعدها؛ سعاد عبد السلام عريقيب؛ ربيعة عاشور احمد المبسوط، مرجع سابق، ص103، 104.

أمام أكبر قدر ممكن من الكفاءات في المجال الإداري بالدولة لتولى المناصب القيادة، مما يحدث نوع من الإثراء للجهاز الإداري للدولة بتنوع الكفاءات والخبرات، وبذلك يمكن أن يتم تحجيم ظاهرة التعيين في المناصب القيادية الإدارية لأصحاب الولاء للسلطة التنفيذية دون الكفاءة، والتي هي أحد مداخل الفساد الإداري. فلا يمكن السيطرة على وقائع الفساد دون توافر سياسة عامة إلزامية واضحة، ومحددة التوجهات والأهداف، وإدارة استراتيجية شاملة ومستدامة، وخطة استراتيجية مكتوبة، ومحترفة وشاملة، ومستدامة لمكافحة الفساد الإداري[1].

ثانيًا: منظمات المجتمع المدني:

يشير مصطلح المجتمع المدني؛ إلي مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية، والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة؛ وتقوم مؤسسات المجتمع منذ القدم بدور حيوي ومؤثر داخل المجتمع حيث تعمل علي زيادة الوعي لدي الشعوب، ونشر المفاهيم المدنية التي تعزز القيم الإنسانية، ويشكل ينظم علاقتها بالأمور السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والقانونية والبيئة، والتي تعمل بمشاركة المؤسسات الحكومية، والقطاع الخاصة لرفع درجة الشفافية وتحسين الإداء، وتعميق الفهم المتبادل داخل مؤسسات الدول، والسعي إلي التكامل علي جميع المستويات لما يحقق مصلحة المجتمع بأكمله[2]؛ تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني" المنظمات غير الحكومية" بدعوتهم لرفع شعار مكافحة الفساد والشفافية كشعار للتطبيق لا للتسويق؛ والسماح لهم بالمشاركة الفعلية، لا الشرفية في التأكيد على قيم النزاهة، والشفافية داخل المجتمع، ونشر ثقافة مكافحة الفساد من خلال مساهمة المجتمع المدني في تصميم، وتنفيذ برامج توعية

---

(1) احمد إسماعيل، مرجع سابق، ص197.

(2) علي بن عايض الأحمدي: تصور استراتيجي لدور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية في المملكة العربية السعودية منتدى الشفافية حالة دراسية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاستراتيجية، قسم الأمن الإنساني، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2015، ص35.

ويطرق مبتكره، عن الفساد وآليات مكافحته، مع تنظيم المؤتمرات العلمية حول ذلك، مع السماح لهذه المنظمات بمتابعة نشاط الجهات الإدارية بالدولة، ومراقبتها، دون التضيق عليها، وصولًا لمساءلة المسئولين عن هذه الجهات حال مخالفتهم للقانون، مع توفير المعلومات لها حول قضايا الفساد المنظورة أمام القضاء، وتفاصيل ما تم فيها حتى يتاح لها إعلام المواطنين بها وبما تم فيها، وهو ما يرسخ لدى المواطن مفهوم المراقبة الذاتية للفساد، ومواجهته بدلًا من التعايش معه؛ إضافة إلى السماح لها بالقيام بدورها في عمل الأبحاث المختلفة عن أسباب الفساد الإداري وطرق علاجها، والوقاية منه، وتقديم المقترحات لمنع الفساد، ومكافحته للسلطات الحاكمة للدولة، ودعم هذا الدور، وتفعيله بالأخذ بما ورد بهذه الأبحاث، والمقترحات ووضعه موضع التنفيذ[1].

ويظهر أيضًا دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، من خلال طرحها لقضايا الفساد بمختلف أنواعه، وكذلك المتسببين فيه، وكذا الكشف عن الهيئات والمؤسسات التي تورطت بجرائم الفساد، وأثارة الرأي العام حول ذلك؛ فدورها في الرقابة علي كافة أعمال القطاع العام والخاص في الدولة، وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط والاستراتيجيات، ومستوي تنفيذ القوانين والاتفاقيات التي تصادق عليها الدول، والتي من ضمنها مستوي تنفيذ الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والكشف عن مواطن الفساد والمفسدين، نشر التقارير التي تعدها علي الرأي العام، والجهات المحلية، والدولية، المعنية لمكافحة الفساد؛ بالإضافة إلي المطالبة والضغط المستمر من أجل تفعيل المساءلة والمحاسبة؛ مع

---

(1) انظر:

Alina Mungiu-Pippidi: The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe, Romanian Academic Society, and Hertie School of Governance, September 2010,p.6 es.t .available at:
https://www.researchgate.net/publication/292009793_The_Experience_of_Civil_Society_as_an_Anticorruption_Actor_in_East_Central_Europe

انظر: سعاد عبد السلام عريقيب؛ ربيعة عاشور احمد المبسوط، مرجع سابق، ص102.

اشتراكها في صياغة الأنظمة والتشريعات والقوانين والسياسات العامة المنظمة لحياة الأفراد في المجتمع، وصولًا لإصدار قانونين تحمل تعريفًا واضحًا لتضارب المصالح حتى تستطيع من استعراضها إثارة الوعي حول ظاهرة الفساد، كما تقوم بالضغط على السلطة التشريعية لإقرار ما تقدمه لها من مقترحات قوانين، يمكن من خلالها محاسبة المفسدين، مع ضغطها لضمان استقلال القضاء، وبصفة خاصة في قضايا الفساد التي تعرض عليه، ويكون المتورطين فيها من كبار مسئولي الدولة[1]؛ كما أن دور منظمات المجتمع المدني لا ينتهي عند هذا الحد بل من خلال إرسائها لقيم العمل التطوعي، والعمل الجماعي، وقبول الاختلاف والتنوع بين الذات والأخرين، وإدارة الخلافات بوسائل سلمية في ضوء قيم الاحترام والتسامح والتعاون والتنافس، والصراع السلمي، مع الالتزام بالمحاسبة العامة، والشفافية، يتم إفراز قيادات سياسية نزيه، ومسئولة تساعد في مكافحة الفساد[2]؛ وهي تسعي عند قيامها بدورها في مكافحة الفساد أن تحاول الوصول للمواطن البسيط باستخدامها للغة سهلة، قادرة للوصول إلي وعى وعقلية المواطن البسيط، وقادرة علي تحفيزه للقيام بدوره في مكافحة الفساد، أي تفعيل دوره في الرقابة الشعبية التي تعد أهم الوسائل في مكافحة الفساد، كما توعيته بالأدوات التي يمكن من خلالها التواصل والإبلاغ عن قضايا الفساد؛ كما تقوم المنظمات بعمل دراسات ميدانية داخل قطاعات المجتمع المختلفة لرصد الفساد، ووضع وسائل لمعالجته في الأماكن المكتشف بها، وتستطيع من خلال التأثير علي قيادات الأحزاب السياسة والبرلمانية

---

(1) انظر: في ذلك: سهام بورحماني: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2019، ص43، وما بعدها.

(2) انظر: خليل بن علي: سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة المحلية، مجلة أبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد (5)، ابريل، 2018، ص81؛ خير الله سبهان عبد الله الجبوري: دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، عدد (32)، يناير 2018، ص37.

الوصول لخلق إرادة سياسية في مواجهة الفساد، مع قيام المنظمات بدعم الدراسات والبحوث الخاصة بمدي مطابقة القوانين الداخلية وموائمتها لاتفاقيات مكافحة الفساد، مع تعاونها وتكوينها فيما بينها اتحادات علي المستوى الإقليمي، والمستوي الدولي مما يساعد في تبادل الخبرات والخبراء في مجال مكافحة الفساد[1].

ثالثًا: القيم الأخلاقية والدينية:

العمل على تنمية القيم الأخلاقية، والدينية داخل المجتمع، فللقيم الأخلاقية التي يحث عليها الدين، دور فعالًا في مكافحة الفساد بكافة اشكاله، وذلك أن الدين يجعل لدى الفرد الوازع الأخلاقي والنفسي الذي يمنعه من القيام بالأعمال التي تمثل فسادًا؛ وقد اشارت بعض الدراسات إلى أن العلاقة بين الدين والفساد علاقة عكسية؛ يعمل الدين على تنمية المنظومة الأخلاقية لدى الفرد، والاعتزاز بالمثل العليا والأخلاق الفاضلة، والتي تجعل هناك وازع لقيم الحق والعفة والشرف والأمانة وغيرها من القيم التي تربي الضمير لدى الفرد[2]؛ ذلك بالرغم من وجود دراسات – لا نتفق معها- تؤكد علي عدم وجود أثر للدين في مكافحة الفساد، فالأديان السماوية اليهودية والمسيحية والإسلام جميعها تجرم الفساد؛ إلا أن الدراسات الصادرة عن الهيئات والمنظمات الدولية توضح، أن البلدان الإسلامية والكاثوليكية هي الأكثر فسادًا في ترتيب الفساد بين الدول[3]؛ وتأكيدًا علي

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 471، وما بعدها ؛ نور الهدي بوقرة: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي- الجزائر، 2015، ص43، وما بعدها.

(2) أنظر:

Heather Marquette: Corruption, Religion and Moral Development, International Development Department, School of Government and Society, University of Birmingham, January 2010,P.7 es.t. available at : https://www.researchgate.net/publication/279667581_Corruption_religion_and_moral_development/citation/download.

(3) أنظر:

Leila Shadabi : The Impact of Religion on Corruption, The Journal=

الدور الذي يمكن أن تلعبه الأخلاق في مكافحة الفساد نجد أن العديد من المؤسسات الدولية، والعامة، والخاصة قد تبنت وضع مواثيق ومعايير أخلاقية خاصة بالوظيفة، ومن أهم هذه المعايير معيار السلوك الوظيفي الصادر عن الأمم المتحدة عام 1954، والذي سار علي نهجه العديد من الأجهزة والمؤسسات في العالم مثل جمعية الإدارة العامة، ومجلس المعايير المحاسبية في الولايات المتحدة الأمريكية، وما أصدرته الغرفة الدولية للتجارة (ICC) عام 1996 من ميثاق عمل أخلاقي، وما أصدره بيت الزكاة الكويتي من ميثاق أخلاقي عام 1989، والتي تهدف جميعها إلي وضع مجموعة من الإجراءات، للقضاء علي الفساد الإداري؛ وبالرغم من تشكيك البعض – أيضًا – في أهمية هذه المواثيق والمعايير؛ إلا أن التطبيق العملي أثبت أهمية وجودهم في الوقاية من الفساد الإداري[1]؛ ويري البعض أنه لتفعيل عمل ميثاق العمل الأخلاقي في الوظيفة واستخدامه كأداة لمكافحة الفساد، لا بد من التدرج في تطبيقه من جعل وسائل الضبط الخارجي لسلوك الموظف الفاسد، ومعاقبته تأديبيًا بعد وقوع السلوك المخالف إلي، خلق الضبط الذاتي لدى الموظف الذي يمنع وقوع المخالفة في الأصل الضبط الوقائي، وهذا يتأتى بداية من خلال اختيار الموظف وتعيينه، وترقيته، مع الاهتمام بتكوينه الأخلاقي، ثم الانتقال من فكر أن الأخلاق الوظيفية مسألة ذاتية شخصية لا يمكن اكتسابها عن طريق التعليم، إلي كونها جزء مرتبط بمسوغات التعيين في الوظيفة، والاستمرار فيها، فلا بد من حضور عدد من الدورات التدريبية في الأخلاق الوظيفية، مع وضع معيار

= of Business Inquiry , VOL. 12, 2013,p.p12,13. available at: http:www.uvu.edu/woodbury/jbi/articles .

أنظر: نعيمة محمد حرب، مرجع سابق، ص22، سلطان غالب الديحاني: تأثير ابعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالمناطق التعليمية في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها، المجلة الدولية للبحوث التربوية، جامعة الامارات، العدد (2)، المجلد (41)، يونيو 2017، ص172.

(1) فؤاد عبد الله العمر: اخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، جدة، السعودية، ط1، 1999، ص75، وما بعدها.

السمعة الأخلاقية إلي جانب معيار الكفاءة عند تعيين الموظفين وترقيتهم، ثم اصدار مدونات سلوك أخلاقي مكتوبة توزع علي كافة الموظفين، ويتم شرح ما ورد بها في دورات تدريبيه عليها، الانتقال بالموظف من المبدأ الميكافيلي (الغاية تبرر الوسيلة)، إلي المبدأ الجديد (أن الوسيلة من طبيعة الغاية)، بحيث ينعكس الأخير علي القرارات والتصرفات الإدارية الخاصة بالموظفين، نهاية بالانتقال من قواعد السرية والمنافذ المغلة، إلي مبادئ الشفافية والإدارة المفتوحة أمام العاملين والجمهور(1).

ويري البعض أن يكون التغير في مفهوم الأخلاق لدي المجتمع ليحقق أهدافه المطلوب في مكافحة الفساد يجب أن يكون عامًا وشاملاً، ولا يعتمد على الترقيع أو التدخل في بؤر معينة، وترك بؤر آخري، فإذا كان الخلل الذي يعانى منه المجتمع عام، ومتصل بشكل مباشر بطبيعة النظام الاجتماعي العام، فإن رؤية التغيير يجب أن تكون عامة وشاملة ومرتبطة بإعادة صياغة النظام الاجتماعي العام؛ إلا إنه من الضروري أن يتم التمييز بين مجالين: **الأول: هو مجال الحياة الشخصية للأفراد:** وهذا المجال الخاص هو مجال خاص بالبشر في حياتهم الشخصية، ولا يمكن التدخل فيه أو المساس به، **والثاني: وهو المجال العام:** الذي يتصل بالمصلحة العامة، وبالسلوك العام والذي يتحدد عبر علاقة الفرد بالدولة، وعلاقته بالمواطنين، ونظرته إلى المصلحة العامة، ودرجة الثقة والاطمئنان في أداء العمل وفى التفاعل مع الآخرين، وفى المجال الأول: يوجد الاختلاف بين الناس في توجهاتهم، وممارستهم فهي حياتهم ولا شأن لأحد بها؛ بينما في المجال الثاني، فإن الأمر لا يحتمل الخلاف إلا في النطاق الأيديولوجي؛ أي في الطريقة التي ينظر بها مجموعة من الأفراد، أو حزب معين إلى الاستراتيجيات العامة التي يتم بها تنفيذ الأشياء، واتخاذ القرارات، وفي هذا المجال العام لابد من وجود حد أدنى من الاتفاق حول القيم التي تحكم السلوك، وحول الممارسات التي تجسد هذه القيم في الواقع؛ والذي يتضح أهميته في ما نراه من علاقة القيم، بالقانون والدستور، فالدستور والقانون نصوص مكتوبة من المفترض فيها أنها تحكم سلوك الأفراد؛ إلا أن الظاهر من الممارسات اليومية أنها لا تكون كذلك في

(1) يحي زروقي، مرجع سابق، ص35، 36.

كل الأحوال، ولذلك فإن خلق إطار عام للاتفاق يتطلب التأكيد على الممارسة، وليس النص القانوني والدستوري فقط، ومن ثم فإن النصوص القانونية والدستورية وأي شكل آخر من أشكال القواعد القانونية تحتاج إلى أن تفسر بتأكيد قيم معينة، وممارسات معينة ترتبط بهذه القيم، وتأكيد صور الانحراف عنها، وتأكيد الضرر الاجتماعي الناتج عن هذا الانحراف، ولا يتحقق ذلك إلا لقيم شفافة ونزيهة، تُعلن كمحددات للسلوك، وتطبق على الجميع، لا يستثنى منها أحداً، وتراقب من كل السلطات العليا والدنيا، هنا يتحول القانون إلى قيمة سلوكية، وإلى ممارسة يومية؛ ولا يقدر على ذلك إلا رجال يؤمنون به، ويحسبون أن سلوكهم هذا يصب في النهاية في المصلحة العامة، وأن ما عداه يصب في خلق ثقوب في جدار المجتمع، رجال يدركون أن المصلحة الشخصية، وتحقيق المكاسب من الوظيفة العامة، وبث روح اللامساواة والتحيز في التنظيمات الرسمية للدولة، والتهام المؤسسات التي تحت أيديهم لحماً وعظماً، يحدث شقوب في جدار المجتمع، ويؤدى على المدى الطويل إلى مجتمع يعانى من الوهن الخلقي، ويفعل فيه كل شخص ما يريد؛ لذلك فإن للتغيير قادة، قادة يؤمنون بأفكار معينة، ويخلقون بسلوكهم وممارستهم بيئة مقاومة للوهن الخلقي والفساد والإفساد، كما أن اكتشاف النماذج الفاضلة في الوظيفة، وتحفيزها ونشر قيمها على الناس أمر ضروري للتوصل إلى حالة من الاتفاق العام حول القيم الفاضلة، وفى الوقت نفسه محاربة كل صور الفساد وشجبه، وتقديم نماذج على السلوك الفاضل، وفى كل الأحوال فإن عملية تغيير القيم وبث القيم الرامية إلى النهضة والتقدم، محل القيم الباعثة على الوهن الخلقي، متوقف على سلوك الدولة وأفعالها، أقصد سلوك أجهزة الدولة: القضاء والبوليس، والإعلام، والجيش، وأجهزة الخدمات المختلفة، إن هذه الأجهزة بحكم تكوينها يجب أن تكون أجهزة مستقلة حيادية، وإلا تعطى الانطباع بالتحيز، وإلا تعمل على إزكاء الشعور بعبء التحيز في الحياة العامة والخاصة[1].

---

(1) انظر: احمد عبد الله زايد وآخرين: الأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين واختياراتهم دراسة لقيم النزاهة والشفافية والفساد، لجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية المصرية، 2009، ص180، 181.

رابعًا: حرية الإعلام:

تفعيل دور الإعلام في الترسيخ للشفافية الإدارية وقيم النزهة، ومحاربة الفساد؛ فهو يعتبر وسيلة للتواصل بين المجتمعات في جميع إرجاء المعمورة؛ فهو يتمثل في جميع الوسائل، والأدوات والتقنيات، والطرق التي تنقل إلى الجماهير المتلقية ما يجري من حولها من أحداث؛ وما يتاح من معلومات عن طريق السمع، والبصر، وتتجسد في الراديو، والتلفزيون، والصحف، والمجلات، والكتب والسينما والإعلان، التي تؤثر فيها وفي أفكارها واتجاهاتها ؛ لذلك يطلق عليه السلطة الرابعة لعمق تأثيره على المجتمع؛ ويلعب الاعلام الاستقصائي دورًا هام في تحقيق الشفافية الإدارية، ومكافحة الفساد الإداري؛ لما يميزه عن غيره من أنواع الاعلام بالبحث، والتنقيب عن مجريات الأحداث، والموضوعات التي تهم المجتمع ومصلحته العليا، ويستند في تناولها إلى الوثائق والمستندات، ومواجهة المسئولين بها؛ فهو يكشف جيوب الفساد ومكامنه، وأدواته، ورجاله، ومؤسساته، وكشف الكثير من القضايا الساخنة التي تتخذ من الخفاء مسرحًا لعملياتها، بالدليل القاطع، وبالوثائق والمستندات الرسمية أمام جمهور المواطنين، تاركًا لهم حرية الحرية الكاملة والموضوعية، وهو بذلك يقوم بدورٍ كبير ورئيسي في الترسيخ للشفافية الإدارية؛ وتعزيز قيم النزاهة؛ مكافحة الفساد، لن يستطيع القيام به دون وجود شفافية إدارية وحرية اعلام مما يعنى أن الإعلام والشفافية الإدارية وجهان لعملة واحدة[1].

---

(1) انظر في تفاصيل ذلك:

Agnes Callamard: Accountability, Transparency, and Freedom of Expression in Africa, social research Vol 77: No 4 : Winter 2010,p.1212 es.t.

؛ وانظر: حاتم بديوي الشمري؛ ابتهال جاسم رشيد: دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد العراق نموذجًا، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، جامعة بابل، العراق، المجلد (6)، العدد (4)، عدد خاص بالمؤتمر الوطني للعلوم الإدارية، 2016، ص273، وما بعدها.

؛ وانظر:

Wasil Schauseil: Media and anti-corruption, Jackson, U4 Anti-corruption Resource Centre, 13 May 2019,p .2 es.t. available at : https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/media-and-corruption_2019.pdf

كما يعلب الإعلام دوره في مكافحة الفساد من خلال توعية الجماهير بقوانين مكافحة الفساد، والقوانين ذات الصلة بالفساد، كما يقوم بتسليط الضوء حول مؤسسات الدولة التي تخلو من الفساد، والذي من شأنه أن يعزز المصداقية في مؤسسات الدولة، كما تقوم باستضافة ممثلين عن المؤسسات المهتمة بمكافحة الفساد، لتسليط الضوء عن نشاط هذه المؤسسات؛ كما تعمل وسائل الإعلام علي مكافحة الفساد من خلال البرامج الحوارية، واستخدام الدراما؛ اضافة إلي استخدام الإعلام الإلكتروني بشكل مؤثر باعتباره الأكثر انتشارًا لمخاطبة الجماهير ورفع درجة الوعي لديهم بخصوص مكافحة الفساد، وأثارت فكرة مكافحة الفساد في مختلف مجالات الإعلام الدينية، والفنية، والرياضية[1].

خامسًا: تفعيل الديمقراطية:

الترسيخ للفكر الديمقراطي، والعمل الديمقراطي كأسلوب للحكم، وإدارة مؤسسات الدولة؛ فالحكام مسئولين فيها أمام المواطنين فيما يخص الشأن العام، ولكى يتم الترسيخ للديمقراطية، لا بد من توافر الشفافية الإدارية، التي تعد الأوكسجين للديمقراطية؛ فلابد من توافر المعلومات كاملة حول طبيعة الوظائف الإدارية، ووظائف الحكم، ومدى تأثيرها على المجتمع، وإجراءات العملية الانتخابية من بداية انطلاقها، وحتى تاريخ إعلان نتيجتها، والمرشحين للانتخابات، وأن تتوافر الشفافية عن أعمالهم، ومدى تطابقها أو اختلافها عما ورد ببرامجهم الانتخابية، فالديمقراطية هي وسيلة المواطنين لاختيار حكامهم، وقادتهم، في ضوء انتخابات تنافسية شفافة عادلة؛ وبالرغم من وجود شبه إجماع بين الكتاب على أن الديمقراطية تؤدى للحد من الفساد، وأن الفساد ينمو ويزدهر في غياب الديمقراطية، وهو ما ورد في دراسة صادرة عن هيئة الأمم المتحدة تحت عنوان: "الفساد في الحكومة" أن الاستبداد السياسي (الديكتاتورية) يشكل حاضنة راعية لثقافة الفساد، فالاستبداد ذاته نوع من أنواع الفساد، وفي نفس الوقت هو سبب من أهم أسبابه، فالفساد لا يولد إلا فسادًا مثله، حيث يلجأ المتضرر من الفساد في

(1) نور الهدي بوقرة، مرجع سابق، ص43، وما بعدها.

أغلب الأحيان إلي الفساد نفسه كي يتغلب علي الاستبداد، وطغيان النخبة المستبدة علي كافة المستويات[1].

بالرغم من ذلك؛ فهناك جانب من يري أن تطبيق الديمقراطية بالمفهوم الغربي داخل البلدان النامة، ومنها العربية لن يكافح الفساد بل سيؤدي لاستشرائه، لاختلاف الظروف البيئية والاجتماعية، وعدم توافر النضج السياسي، كما أن هنا بعض الاحصائيات تؤكد أن بلدان ديمقراطية ينمو فيها الفساد بشكل كبير؛ وفشلت في استئصاله، بل وتحولت إلي مدخل لممارسة الفساد، ويضرب هذا الجانب – مثلًا – بدولة العراق، التي لم تحمل إليها الديمقراطية إلا مزيدا من الفساد، الذي استشري في كافة مفاصل الدولة العسكرية منها والمدنية، حتى أصبحت من أعلي دول الفساد في نطاق العالم، وهناك بلدان بها نظم مستبدة استطاعت الحد من الفساد؛ في ظل وجود نظم مستقرة اجتماعيًا، واقتصاديًا، وسياسيًا، فتكون هذه الدول الأخيرة أفضل حالًا، من أن تكون في ظل أنظمة ديمقراطية تتجاذبها الصراعات السياسية، وتعصف المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، فالعولمة بشعاراتها البراقة هي التي تسهم في انتشار مزيد من الفساد[2].

وهو ما رد عليه البعض – بحق – أن أسباب ما ساقه الجانب السابق من وجود دول ديمقراطية منتشر بها الفساد؛ عن دول مستبدة استطاعت مكافحة الفساد؛ سببه يرجع بالفعل إلي أن بداية تحول الدول للديمقراطية، تكون معه النظم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية غير مستقرة؛ أو بسبب عدم التعامل الحاسم مع قضايا الفساد في بدايته من قبل النخبة الحاكمة حتى لا تفقد شعبيتها، أو تصطدم مع تكتلات الفساد في الدولة فتفشل في بدايتها؛ ، وهو ما يؤدى في النهاية إلى فقدان ثقة المواطنين في الديمقراطية، والكفر بها، والامتناع عن المشاركة، والمساهمة في الأمور التي تهم الدولة؛ أي " الترسيخ لسلبية المواطن" وديكتاتورية الحكم؛ أي أنه يمكن أن يشكل مكافحة الفساد خطرًا، على الديمقراطية، والاستقرار الديمقراطي من خلال توليد الشعور بأن السياسية، والسياسين،

(1) نوبي محمد حسن عبد الرحيم، مرجع سابق، ص46.

(2) علي بن عايض الأحمري،، مرجع سابق، ص108، 109.

والمؤسسات السياسية، فاسدة بشكل لا يمكن اصلاحه، وهذا بدوره يعزز السخط وخيبة الامل بين المواطنين، ويكون أرض خصبة لنمو الاحتجاجات الشعبية، مما يزيد الشكوك حول جدوى الديمقراطية والتحول الديمقراطي؛ كما أنه عندما يتم ربط مكافحة الفساد بالديمقراطية باعتباره جزء لا يتجزأ منها، وخصوصًا في فترات التحول الديمقراطي التي يكون فيها النظام السياسي غير مستقر، وينشط فيها الفساد لذلك، يمكن أن يستخدم ذلك للطعن فيها، وفى أهميتها، ودورها في مكافحتها للفساد؛ كما قد تستخدم الأنظمة المستبدة برامج مكافحة الفساد، كفزاعة للمواطنين حتى لا يطالبون بالتحول الديمقراطي(1).

وهو بالطبع ما يتعارض مع فكرة الديمقراطية الراسخ في العالم؛ باعتبارها نظام حكم يقوم على التشاركية، والمساءلة، والشفافية، وهو ما يضمن أن يكون الحكم نزيه، يحافظ على موارد الدولة، ويحاول إدارتها بأفضل ما يستطيع، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإعادة توزيع الثروة داخل المجتمع؛ فالديمقراطية الحقيقية تقوم على حرية التعبير، والتظاهر، والاجتماع، وتبادل الآراء، والتنافس، والشفافية والمساءلة؛ وعدم المكوث في مناصب الحكم فترات زمنية طويلة، فالشفافية الإدارية تتطلب وجود نظام حكم ديمقراطي؛ وبدون الشفافية الإدارية أيضًا لن يكون هناك نظام حكم ديمقراطي، وأن وجد فلن يستطيع أن يحقق أهداف الديمقراطية ومبادئها، والتي تقوم أصلًا على مساءلة الحكام؛ الشفافية الإدارية والديمقراطية يرتبطان بعلاقة طردية كلما زاد أحدهما اثر في الآخر؛ ويرتبطان بالفساد بعلاقة عكسية، كلما زادوا قل الفساد وانحدرت وخسيء(2).

---

(1) انظر:
Staffan Andersson and Paul M. Heywood: Corruption and Democratic Stability: on the Unintended Consequences of International Anti-Corruption Campaigns Paper prepared for ECPR Joint Sessions, Nicosia 25-29April, 2006, p.p3 – 4. available at: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/25a9a4d7-9618-44fb-898a-01f418d8f265.pdf.

(2) انظر:
Leila Shadabi : The Impact of Religion on Corruption, The Journal of Business Inquiry , VOL. 12, 2013,op cit,p.p.107,108. =

سادسًا: الحكم الرشيد:

يجب الترسيخ لمفهوم الحكم الرشيد؛ وهو مفهوم شائع في أدبيات الإدارة، وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة والمجتمع سواء كانوا أفرادًا أو أعضاء في منظمات المجتمع؛ وهو ما يعنى: "أن العملية التي تدار من خلالها المؤسسات والاعمال العامة؛ والخاصة تكون بصورة عالية من النزاهة والشفافية، ويتم ذلك بطريقة خالية من الفساد، وفي ظل سيادة القانون"، كما أنه يعرف بأنه: "الآليات والمؤسسات التي يمكن خلالها للمواطنين سواء أكانوا أفرادًا أو مجموعات للتعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم القانونية، والوفاء بالتزاماتهم تجاه الدولة"؛ والحكم الراشد لا يمكن فرضه من قبل السلطة الوطنية أو المنظمات الدولية، ولا يمكن خلقة بين عشية وضحها؛ فبدون دولة القانون، والإرادة السياسية الواضحة التي يمكن التبؤ بسياستها؛ وتحقيق معايير النزاهة والشفافية كبيئة ضرورية لها، وهو ما يؤدى إلى قناعة المواطنين بالمشاركة في بناء مستقبل أوطانهم(1).

ويعد بذلك الحكم الرشيد الطريق، والأسلوب الصحيح لحكم المؤسسة، وإدارتها بكافة المستويات العليا، والوسطى، والدنيا، وفي مختلف القطاعات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والإدارية، ويكون شاملًا بذلك لكافة إدارات، ومكامن اتخاذ القرارات، مما يحقق التعقل، والحكمة، والعدالة في عملها، ويضمن إيجاد مواقع مناسبة بمؤسسات الدولة، وإداراتها للاستفادة من

= **Eliska Drapalova:** Corruption and the crisis of democracy, The link between corruption and the weakening of democratic institutions, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, 6 March 2019,p.2 es.t available at : https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Corruption-and-Crisis-of-Democracy_2019.pdf.

(1) انظر:

Madhu Prabakaran: WHAT IS GOOD GOVERNANCE? Article in SSRN Electronic Journal, February 2011, p.1 es.t. Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=1766267.

وانظر: خيرة بن عبد العزيز: دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضرة – بسكرة، الجزائر، العدد الثامن، نوفمبر 2012، ص 318، وما بعدها.

أصحاب الكفاءات؛ ويسعى إلى تطبيق القانون، ومكافحة مظاهر الفساد، واحترام الحريات العامة، وإرساء الديمقراطية والمساواة، ومشاركة المواطنين في صنع القرار، والمساهمة في ترسيخ القيم والمبادئ الإدارية مثل الشفافية، والرقابة، والمساءلة، والمحاسبة(1).

المطلب الثاني

الآليات الإدارية لتحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري

هناك عدد من المتطلبات، والإجراءات الإدارية، التي يجب أن تقوم بها الدولة، التي تحاول اللحاق بمصاف الدول المسئولة، الشفافة، النزيهة، المكافحة للفساد، ومن هذه المتطلبات الآتي:

أولاً: هيكلة الجهاز الإداري:

يجب إعادة هيكلة النظام الإداري للدولة، وتفعيل اللامركزية الإدارية، فالتحول نحو اللامركزية، يساهم بشكل فعال في تعزيز المشاركة في اعداد القرارات الحكومية، وإصدار قرارات تحقق رغبات المواطنين لقرب الإدارة المحلية

---

(1) أنظر:

Merilee Grindle: Good Governance: The Inflation of an Idea, Harvard University, May 2008, p. 4,es.t. available at: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448993/Grindle_Good Governance.pdf?sequence=1.;**Rachel M. Gisselquist** : Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy, This working paper has been prepared within the UNU-WIDER project 'Foreign Aid: Research and Communication, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), March 2012 ,p.3 es.t.

أنظر: سمير عبد الرزاق مطر: واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين، 2013، ص12، 13؛ عبد الرزاق مولاي لخضر، بوزيد السايح: فاعلية سياسات الحكم الرشيد في الحد من الفساد بالجزائر، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، الجزائر، عدد (7)، ديسمبر 2015، ص 281، وما بعدها.

من المواطنين، وإمكانية معرفتها أولويات واحتياجات المواطنين، كما يساعد الحكومة على مشاركة المواطنين في تنفيذ قراراتها، كما تساعد اللامركزية الإدارية في تحقيق الرقابة الجيدة من قبل المواطنين على أداء الحكومة، وتحقيق المساءلة ومحاربة الفساد الإداري[1]؛ مع تفعيل ما يطلق عليه في علم الإدارة الحديثة مسمي " التمكين الإداري "، والذي يعنى إعطاء صلاحية للعاملين في مؤسسات وهيئات الدولة في وضع الأهداف الخاصة بعملهم، واتخاذ القرارات وحل المشكلات في نطاق مسئوليتهم وسلطاتهم، ويساعد في اشباع حاجاتهم، وتحسين قدرتهم علي مقاومة ضغوط العمل، وزيادة ثقتهم بأنفسهم، وتشجيعهم علي الإبداع، والمبادأة، والالتزام بروح الفريق، ورفع دافعيتهم الذاتية" الرقابة الذاتية"، وتنمية شعورهم بالمسئولية، وتعزيز ولائهم التنظيمي[2].

ويساعد إعادة هيكلة الجهاز الإداري القضاء على البيروقراطية الإدارية، التي تعد أحد أسباب الفساد وتُخلف الإدارة العامة، نظرًا لتمسك الأجهزة الإدارية بقواعد وإجراءات جامدة متحجرة، والتي تجعل من الموظفين آلات تسيير علي غير هدي، وتتحرك دون تفكير، الذي يؤدي إلي قتل المعنويات داخل المواطنين، وهو ما يؤدي إلي ارتكابهم أفعال تعد تطرفاً" التي تمثل بعض صور الفساد"، ، ولذلك يعتبر البعض البيروقراطية الإدارية مساوية في خطرها للإرهاب[3]؛ وذلك من خلال تبسيط إجراءات العمل بشكل يسمح بأداء الأنشطة دون تعقيد من قبل الموظفين، ويندرج ضمن ذلك نشر المعلومات والبيانات، وتوفير الأدلة الإرشادية عن إجراءات العمل، لتكون في متناول الموظفين المعنيين بالأنشطة واختصار الإجراءات غير الضرورية، ونشر الوعى لدى الموظفين وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم، وتطوير خبرات الموظفين العموميين وإثرائها من خلال الاطلاع علي التجارب الناجحة في الدول المتقدمة في

---

(1) انظر: شعبان فرج، مرجع سابق، ص123، وما بعدها.

(2) خالد سعيد برهم الحشاش، درجة تحقيق الشفافية الإدارية لدي مديري مديريات التربية والتعليم بمحافظات غزة وعلاقتها بأداء العاملين فيها، رسالة ماجستير، كلية التربية، الجامعة الإسلامية، غزة فلسطين، 2014، ص28.

(3) بدر محمد السيد القزاز: دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015، ص236.

مجال الشفافية الإدارية، ومكافحة الفساد، مع تطوير آليات الإشراف من قبل المديرين، وكبار الموظفين علي أداء موظفيهم، ومتابعتهم بحيث يكونوا مسئولين عن نتائج نشاط مرؤوسيهم؛ إضافة إلى ترسيخ مبدأ الشفافية الداخلية داخل الجهاز الإداري للدولة، من خلال تسهيل تدفق المعلومات الصحيحة بين مستوياته المختلفة، والذي يتيح مشاركة المرؤوسين في اقتراح القرارات والسياسات الخاصة بوحداته المختلفة، مع محاولة القضاء على البطالة المقنعة داخل الجهاز الإداري للدولة، وتخفيض حجم الجهاز الإداري للدولة، من خلال تفعيل فكرة الحكومة الالكترونية وتطبيقها على أرض الواقع؛ مع عمل ربط الكتروني بين مختلف القطاعات والأجهزة الإدارية للدولة، كما يحقق تفعيل الحكومة الإلكترونية إلي الاتاحة الكاملة، والمتساوية لكافة المعلومات المرتبطة بالقرارات والإجراءات والخدمات الحكومية للجميع من أفراد ومؤسسات حكومية أو خاصة في التوقيت الذي يسمح بفرص متساوية في التعاملات الحكومية، ويتم التعامل الإلكترونية في الخدمات الحكومية من خلال ميكنة هذه الخدمات، كما يؤدي تطبيق الإدارة الإلكترونية في القضاء علي طبقة حراس الأبواب من الموظفين، الذين يمنعون المواطنين من عرض مشكلاتهم، وموضوعاتهم علي كبار المسئولين بالدولة، وهو ما يساعد بلا شك في مقاومة الفساد الإداري[1].

ثانيًا: انشاء هيئة مستقلة للنزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد:

يجب أن تكون هناك هيئة أو جهاز مستقل لدعم النزاهة، والشفافية، والمساءلة، ومكافحة الفساد، تضم هذه الهيئة كافة الأجهزة الرقابية المالية والإدارية الموجودة والمنشأة بقوانين مختلفة، والتي لها اختصاصات مختلفة[2]؛ وحتى

---

(1) بدر محمد السيد القزاز، مرجع سابق، ص 349، 350.

(2) وهو ما يعد تطبيقًا لما نصت عليه المادة (6) من اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة والتي جري نصها على أن:" 1- تكفل كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولي منع الفساد بوسائل مثل:

أ- تنفيذ السياسيات المشار إليها في المادة (5) من الاتفاقية والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه عند الاقتضاء؛ ب- زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها. =

تستطيع هذه الهيئة أو الجهاز تحقيق الرقابة بمفهومها المتعارف عليه من أنها: "قدرة النظام على الوصول إلى المستوى المطلوب أو الحالة المرغوبة؛ أنها: "العملية القائمة على المقارنة بين ما تم التوصل إليه فعليًا، وبين ما كان مخططًا للوصول إليه"[1]، لابد من توافر بعض المقومات التي تساعدها على إنجاز المهام المناطة بها، ومن بين تلك المقومات[2]:

1- توفر إرادة سياسية قوية لدى القيادات، والمسئولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد.

2- وجود تشريع ينشئ الهيئة بوصفها هيئة دائمة، ويعطيها صلاحية مساءلة الأشخاص جميعهم بمن فيهم السياسيون ومسئولو الأجهزة الأمنية، وينظم آليات التعامل مع الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة.

3- اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في الهيئة، ومنع إقالتهم إلا بشروط مقيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة.

4- توفير المصادر البشرية، والحاجات والأموال اللازمة لعمل الهيئة في إطار موازنة الدولة بحيث يكون لها موازنة مستقلة لا يتدخل فيها أحد، توفر مرتبات كافية للعاملين بها.

= 2- تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مالية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاطلاع بوظائفهم.

3- تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى علي وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد.

(1) انظر: سلطان غالب الديحاني، مرجع سابق، ص 167، وما بعدها.

(2) أنظر: عبير مصلح وآخرين: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، القدس، رام الله، فلسطين، ط4، 2016، ص123، 124.

5- وجود تشريعات مساندة مثل قانون الكسب غير المشروع وقانون الذمة المالية والإفصاح لدى كبار المسئولين وعقوبات رادعة ومشددة على من يتدخل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة أو يرتكب فعل الفساد أو يساعد عليه.

6- تبني الهيئة استراتيجية وطنية شاملة ودائمة تعتمد الوقاية والتوعية وإشراك المواطنين في مواجهة الفساد والحد منه، وتبني الحكومة والمجلس التشريعي والسلطة القضائية والمجتمع المدني بما فيه القطاع الخاص والإعلام إلى خطة وطنية تشاركية لتحقيق أهداف الاستراتيجية.

7- إضافة لما سبق، فإن هناك مجموعة من المؤشرات التي تساعد على تقييم دور هيئات مكافحة الفساد في مجال مكافحة الفساد، حيث تتمثل تلك المؤشرات في:

أ- مدى ضمان إجراءات تعيين رئيس الهيئة استقلاله عن أي تدخلات سياسية وعدم خضوعه للعزل من جهة رسمية.

ب- مدى تزويد الهيئة بموارد بشرية ومالية كافية.

ت- مدى تمتع الموظفون في الهيئة بالحصانة من التدخلات السياسية في أثناء قيامهم بواجباتهم.

ث- مدى استطاعة الموظفون الوصول إلى المواقع، والأشخاص جميعهم بمن فيهم رئيس الحكومة والوزراء والمؤسسة الأمنية.

ج- مدى خضوع موظفو الهيئة لاختبارات نزاهة.

ح- مدى نشر الهيئة تقاريرها للجمهور.

خ- مدى قدرة الهيئة على تحريك الدعوى العامة في قضايا الفساد.

د- مدى وجود أشخاص محصنون أمام الهيئة.

وبالتالي يكون دور هذه الهيئة في مجال مكافحة الفساد متمثلًا في عدد من المحاور التي تتمثل في الآتي(1):

---

(1) احمد بن عيسى: الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد دراسة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003 والقانون 01/06، مجلة القانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة دكتور مولاي الطاهرة بسعيدة، الجزائر، العدد الثاني، يونيو 2015، ص143، 144.

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسيدًا لمبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسئولية في تسيير الشئون والأموال العمومية.

2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي أو تنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في أعداد قواعد اخلاقيات المهنة.

3- تجميع ودراسة المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد، واستغلالها في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، ولا سيما البحث في التشريع، والتنظيم، والإجراءات، والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل تقديم توصيات لإزالتها.

4- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في فعاليتها، وتلقي التصريحات بالممتلكات العمومية من الموظفين بصورة دورية، ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها، والسهر على حفظها.

= وهو ما يعد تطبيق لما ورد بالمادة (5) من اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة عام 2003 والتي جري نصها على أن: " 1- تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع، وتجسد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

2- تسعي كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3- تسعي كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية، والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقرير مدي كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

4- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد".

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسيداً لمبادئ دولة القانون، وتعكس النزاهة والشفافية والمسئولية في تسيير الشئون والأموال العمومية.

2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي أو تنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في أعداد قواعد اخلاقيات المهنة.

3- تجميع ودراسة المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد، واستغلالها في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، ولا سيما البحث في التشريع، والتنظيم، والإجراءات، والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل تقديم توصيات لإزالتها.

4- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في فعاليتها، وتلقي التصريحات بالممتلكات العمومية من الموظفين بصورة دورية، ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها، والسهر على حفظها.

= وهو ما يعد تطبيق لما ورد بالمادة (5) من اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة عام 2003 والتي جري نصها على أن:" 1- تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع، وتجسد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

2- تسعي كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3- تسعي كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية، والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقرير مدي كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

4- تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد".

5- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلي التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

6- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتقييمها.

7- يمكن للهيئة طلب المعلومات اللازمة للكشف عن الفساد من الإدارات، والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع الخاص أو العام، ومن كل شخص عمومي أو خاص، وفي حالة الرفض أو التعمد في عدم تقديم هذه المعلومات، يعد ذلك جريمة إعاقة حسن سير العدالة.

8- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات، والأعمال الرامية لمكافحة الفساد، والمطبقة فعليًا من خلال التقارير الدورية المدعومة بإحصائيات واردة من قطاعات الدولة المختلفة، مع إمكانية الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحريات في وقائع ذات علاقة بالفساد؛ والتنسيق فيما بين الأجهزة الرقابية في الدولة حول طبيعة عمل كل جهاز، حتى تمنع تداخل الاختصاصات، مما قد يعطل عملهم، ويفسده، فتعمل الهيئة على تكامل تلك الأجهزة في عملها.

ثالثًا: وضوح معايير الشفافية الإدارية وتوحيدها:

يجب أن تكون القوانين واللوائح التي تحكم عمل السلطات الإدارية بالدولة واضحة لجمهور المواطنين، بما فيها قواعد وإجراءات المساءلة، إذا ما خالفت هذه السلطات أو القائمين عليها تلك المعايير، كما يجب أن تكون هذه المعايير غير جامدة قابلة للتطوير طبقًا للتغييرات العالمية(1)؛ يجب على الدولة أن تتبنى مؤشرات

---

(1) انظر قريب من ذلك: هادي محمود: أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد (71)، 2008، ص76، 77، فهيمة بن لكحل، كهنة ايت عمرواي، مرجع سابق، ص35، وما بعدها.

؛ وأنظر:

Mohammad Al-Mahayreh & Mohamohd A. ‹Abedel-qader: Identifying the Impact of Administrative Transparency on the =

موحدة للشفافية الإدارية؛ فعلى الرغم من اختلاف الأنظمة والمعايير التي تحتكم إليها دول العالم لقياس مدى توافر الشفافية الإدارية، ودرجات توافرها، إلا أنها تتفق جميعها في قواسم مشتركة يجب على أي هيئة أو مؤسسة أو وحدة إدارية اتباعها للوصول للشفافية الإدارية ومكافحة ومنع الفساد بها، وتتمثل في الآتي[1]:

1- توفير معلومات دقيقة لجمهور المواطنين عن الهيكل التنظيمي للهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، مع توضيح توصيفي لسلطات المسئولين بها، وواجباتهم، وكيفية مساءلتهم، وبيان بالأجور التي يتقاضونها وملحقاتها، هم والعاملون بالهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، وبما إذا كان يسمح لهم بممارسة أنشطة أو أعمال أخرى بجوار وظائفهم.

2- توفير الوثائق والمعلومات الإدارية بصورة واضحة لجمهور المواطنين المتعلقة بعمل الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، من ناحية الأهداف، وفلسفة عملها، وبرامجها، وتكاليفها، وحساباتها المالية، وإنجازاتها التي حققتها...ألخ.

3- الإفصاح لجمهور المواطنين، حول مضمون أي قرار تتخذه الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية تؤثر عليهم، مع الإعلان عن أسباب اتخاذ القرار وخلفيته، والمواد القانونية التي استندت اليها عند صياغته إصداره، وتدوينها.

4- اعداد دليل مبسط لجمهور المواطنين، يتضمن كافة المعلومات المتعلقة، بكيفية حفظ الوثائق والمعلومات الإدارية داخل الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، والصيغ والاشكال التي تحفظ بها، نوع المعلومات التي تنشرها أو المسموح لها نشرها، والإجراءات الإدارية المطلوبة للحصول عليها.

= Administrative Corruption: A study on the Employees of Grand Amman Municipality ،Isra University ، ،Amman ،Jordan ،Advances in Management & Applied Economics ،vol. 5 ،no.2 ،2015 ،op cit،p.105-106.

(1) محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص 39، 40؛ سعودي بن شباب عبد العالي الشلوي: الشفافية الإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري دارسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2016، ص27، 28.

5- توفير كافة المعلومات لجمهور المواطنين، حول كيفية تقديم الشكاوى المتعلقة بعمل الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، وما تقدمه من خدمات، أو وجود مخالفات أو تقصير يتعلق بتطبيق القوانين الحاكمة لعملها، والجهات الإدارية المسئولة عن تحقيقها، واتخاذ إجراءات بشأنها، مع توفير معلومات كاملة حول ما اتخذ بشأن الشكوى؛ مع نشر بيان دوري بملخص الشكاوى وما اتخذ بشأنها.

6- تحديد الآليات والإجراءات التي تمكن جمهور المواطنين، من تقديم المقترحات التي تساعد في تطوير عمل الهيئة أو المؤسسة أو الوحدة الإدارية، ومناقشتها مع القائمين عليها.

المطلب الثالث

الآليات التشريعية لتحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري

حتى تتكامل آليات تعزيز الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، وتتعاظم لابد من وجود بيئة تشريعية تسمح بذلك، وتعزز له، وتحميه، فكما يستند الفاسدون للتشريع لتمرير فسادهم، وحماية أنفسهم، فلا بد أن يرتد عليهم سلاحهم، ويكون التشريع هو الكاشف لفاسدهم، المحاكم لهم، والرادع لغيرهم، ممن تسول له نفسه بمختلف أشكال وممارسات الفساد.

أولًا : مراجعة القوانين والتشريعات بصورة دورية :

يجب العمل على، مراجعة كافة القوانين، واللوائح المطبقة بالدولة من قبل السلطة التشريعات، وتعديلها بما يخدم تحقيق الشفافية الإدارية، ويدعم المساءلة، خصوصًا ما يتعلق منها بتسيير العمل داخل الدولاب الإداري للدولة؛ ولا يرتكز تطبيق الشفافية الإدارية على ذلك فحسب؛ بل على درجة فعالية انفاذها لكونها تساعد في إزالة العوائق البيروقراطية، وتبسيط الإجراءات وتعزيز اللامركزية،

وتنمية الثقة العامة والمصداقية؛ مما يوجب أن تكون القوانين واللوائح واضحة، بسيطة، سهلة الفهم؛ بحيث يسهل فهما والتعامل معها؛ فلا تكون خاضعة للتأويل أو الضبابية(1).

ثانيًا: السلطة التشريعية كسلطة رقابية:

تفعيل دور البرلمان في تحقيق الشفافية الإدارية، ووضعها موضع التطبيق، من خلال دوره الرقابي على أعمال الحكومة " السياسية، والتنفيذية"، فجلسات البرلمان علنية، وتذاع عبر التلفاز، وتنشر وقائعها في الجرائد والمجلات، مما يتيح المعلومات عن أداء الحكومة للمواطنين بسهولة ويسر، بل والوصول إلى أهم وأدق ما تم بشأن أمور ما، أو مشروعات، أو أي عمل من أعمال الحكومة، فالآليات المتاحة للبرلمان كسلطة رقابة على عمل الحكومة تساعد على ذلك، فالبرلمان يملك توجيه الأسئلة للقائمين على الحكومة، واستجوابهم حول القضايا المختلفة التي تهم الرأي العام، بل ومحاكمتهم سياسيًا في محاكمة علنية أمام المواطنين، وإحالة الموضوعات التي تمس الصالح العام، وتهم الشأن العام للتحقيق، مع دوره في مناقشة ميزانية الدولة وإقرارها(2).

---

(1) انظر: نعيمة محمد حرب: واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011، ص21؛ محمود إبراهيم احمد إبراهيم الرزيقي، مرجع سابق، ص 52، 53.

(2) انظر في تفاصيل ذلك:

Gavin Woods: THE ROLE OF PARLIAMENTARY OVERSIGHT IN ANTI-CORRUPTION, A presentation to an ACP – EU Joint Parliamentary Assembly meeting, EU Parliament, Brussels, 25 September 2015,p2 es.t. available at : https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/acp/dv/presentation_gavinwoods_/presentation_gavinwoods_en.pdf.

؛**Frederick Stapenhurst & Anthony Staddon& Rasheed Draman and Louis M. Imbeau** :Parliamentary oversight and corruption in the Caribbean: comparing Trinidad & Tobago and Grenada، Commonwealth and Comparative Politics ،Journal Commonwealth=

ثالثًا : اصدار تشريع ينظم الإفصاح وحرية تداول المعلومات:

حتى تتحقق الشفافية الإدارية، ويتحقق دورها في مكافحة الفساد داخل مؤسسات الدولة؛ لابد من وجود تشريع ينظم حرية تداول المعلومات داخل الدولة؛ واضعًا في اعتباره أن فرض القيود علي حرية الوصول للمعلومة، لا يكون إلا لأسباب محددة ومحصورة تتمثل في احترام حقوق المواطنين أو سمعتهم؛ وحماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، مع عمل مشاركة مجتمعية، وطرح القانون للنقاش المجتمعي للتعرف علي آراء المواطنين حول ما يعد ضًار بالسمعة والحقوق الشخصية، وما يعد ضار بالأمن القومي، بحيث يكون تقييد الوصول للمعلومة متناسب مع حماية مصلحة اجتماعية ملحة، وبالتالي لا يكون الغرض من التقييد حماية الحكومات من الإحراج أو فضح أخطائها[1]؛ مع وضع قواعد واضحة للنشر والافصاح تحدد فيها المعلومات التي يجب توافرها المتاحة للنشر، والمواعيد التي يجب نشرها فيها، والمسئولية القانونية عن عدم النشر؛ مع عمل مراجعة القانون بشكل دوري في ضوء التطبيق لتعديله كلما سنحت الظروف لذلك، في اتجاه ترسيخ حرية تداول المعلومات والشفافية، والحد من الاستثناءات قدر الإمكان.

ويجب على المشرع عند سعيه لوضع التشريع الخاص بحرية تداول المعلومات، باعتبار أن حق الحصول على المعلومات، يلعب دورًا محوريًا في تعزيز الشفافية

= & Comparative Politics Volume **56, 2018 – Issue 4**, P.11 es.t. available at : https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14662043.2018.1444933.

وانظر: عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص416، وما بعدها؛ ابتسام جحدوا: دور البرلمان في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي – تبسه، الجزائر، 2016، ص93، وما بعدها.

(1) انظر:

Robert G. Vaughn: Transparency in the Administration of Laws: The Relationship between Differing Justifications for Transparency and Differing ،Op.cit, p.p, 978-979.

الإدارية، المساءلة، وقدرة المواطنين على مراقبة أفعال الحكومة، ويسهم في تعزيز التنمية القائمة على المشاركة؛ أن يراعوا أن يتوافر في نصوصه؛ ما استقرت عليه قوانين الدول التي وضعت قوانين للكشف، والإفصاح من أجل التقليل من مخاطر الفساد الإداري، وحماية حقوق المواطنين، وتحسين الخدمات الحكومية؛ والتي جاء بها تنظيم كامل لقياس تحسن أنظمة الشفافية مستندة إلى مدى استعمال المعلومات، ونوعية المعلومات، ودقتها، ومجال المعلومة التي يتم تزويدها من قبل النظام استنادًا على معايير معينة، والتي تشابهت إلى قدر كبير في الهيكل البنائي لها، في تضمنته من بنود، وما اتخذته من محاذير خاصة بتداول أنواع معينة من المعلومات، ويعد قانون حرية تداول المعلومات الأمريكي القانون الأكبر تأثيرًا على قوانين حرية تداول المعلومات في العالم لكونه الأقدم في الصدور، وقد تمثلت البنود الواجب توافرها في أي قانون ينظم حرية تداول المعلومات في الآتي[1]:

---

(1) انظر:

Adam Candeub:Transparency in the Administrative State، Michigan state university، college of law، Legal Studies Research Paper Series، Research Paper No. 12 – 05، 2013، p – p، 386،3 90; **Vincent Mabillard**: Freedom of Information Laws: Evolution of the Number of Requests in 11 Jurisdictions, Swiss Graduate School of Public Administration University of Lausanne, Switzerland September 2016,p.7 es.t; **Johan Lidberg**: A Watchdog of Transparency in Practice, The International Freedom of Information Index , Nordicom Review 30 (2009),p.169 es.t.

وأنظر: **علي الصاوي**، مرجع سابق، ص5، 6؛ **يحي شقير**: مدى توافق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن مع المعايير الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012، ص59، وما بعدها؛ **عبير مصلح**: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، رام الله، القدس، فلسطين، ط3، 2013، ص92، وما بعدها؛ **فهيمة بن لكحل؛ كهينة ايت عمرواي**، مرجع سابق، ص16، وما بعدها؛ **محمود خليل**: حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي: المفهوم، والاشكاليات، والأطر التشريعية، ص2، وما بعدها، بحث منشور على شبكة الإنترنت تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/6/6 على الموقع الإلكتروني:
http://afteegypt.org/r2k/wp-content/uploads/2016/03/d8add8b1d98ad8a9-.pdf.

1- **تحديد مفهوم محدد للمعلومة:** هناك ما يسمي بالبيانات Data، والتي تعرف بأنها: " الأرقام والأسماء والتواريخ والمقاييس وهي لم توضع في سياق واحد، له دلالة أو هي المعطيات من أرقام وحروف ورموز يتم تجميعها وتجهيزها وتحليلها وتلخيصها وربطها لإنتاج المعلومات"؛ بينما تعرف المعلوماتInformation بأنها: " مجموعة من البيانات الموضوعة في سياق له دلالة ومسجلة علي وسيط، ويمكن للمعلومات أن تكون معرفة مسجلة موثوقة ومعلنة للجميع"؛ وتعرف بأنها: " الشيء الذي يغير من الحالة المعرفية للأفراد في أي موضوع، وذلك عن طريق تزويدهم واحاطتهم علما بهذا الموضوع والمعلومات في الأساس خارج العقل البشري، يتم تلقيها علي عكس المعرفة Knowledge، داخل العقل البشري، ولا يمكن تلقيها، ولكن يجب خلقها وتشكيلها واكتسابها"[(1)].

2- **الكشف عن المعلومات " الكشف الأقصى":** يجب على القانون، أن يلزم الجهات الحكومية، وتشمل:" الحكومة المحلية، والهيئات المنتخبة، والهيئات العاملة في ظل تكليف رسمي، وشركات القطاع العام، والهيئات شبه الحكومية" هيئات القطاع الخاص التي تتولى إدارة مرفق عام"، ومؤسسات القطاع الخاص التي تتلقي تمويلًا حكوميًا، أو تمتلك معلومات يمكن أن يؤدى كشفها إلى تجنب القرار الذي يضر بالمصلحة العامة" مثلًا البيئة والصحة"، والبعض زاد فالزم المنظمات غير الحكومية بذلك سواء تلقت تمويلًا حكوميًا أم تمويلًا خارجيًا"؛ بالكشف على كل المعلومات لجمهور المواطنين " الكشف الاستباقي"؛ ويّحد من حالات الكشف المتوقف على طلب المواطنين" الكشف التفاعلي"؛ فيصبح الأساس هو أن تقوم الجهات الحكومية بالإفصاح عما لديها من معلومات استباقيًا ودون حاجة لطلب من المواطن على أن يتم الإفصاح، باستخدام كافة الوسائل المتاحة والتي منها المطبوعات، الصحف

(1) شريف كامل شاهين: حرية تداول المعلومات في مصر بين التشريع والتنفيذ، ورقة بحثية قدمت لمؤتمر الدولي بكلية الآداب – جامعة القاهرة- المنعقد خلال الفترة من 6 – 8 ابريل 2013، ص3.

الرسمية، لوحات إعلانات للعامة، الإذاعة والتليفزيون، والمواقع الإلكترونية الخاصة بها، وهو يضمن إمكانية الوصول الفوري إلي المعلومات العامة وتجنب تكاليف تقديم الطلب أو الانخراط في الإجراءات الإدارية؛ كما يجب أن يتضمن القانون كيفية التأكد من أن المعلومات التي تفصح عنها الجهات الحكومية علي نحو استباقي تصل إلى جمهور المواطنين، من خلال كيفية عرض المعلومات بحيث يمكن الحصول عليها، وكيفية تنظيم المعلومات بطريقة تلائم الجمهور، وكيفية ضمان أنه بالإضافة إلي الكشف عن المعلومات كاملةً يتم الكشف عن المعلومات الأساسية بطريقة سهلة ومفهومة، وأيضًا يحدد القانون المعلومات المستثناة من الإفصاح أو الطلب مثل تلك المتعلقة بحماية الخصوصية الشخصية، والأسرار التجارية ؛ والأمن القومي[1]، والعلاقات الدولية، ويجب أن تكون هذه الحالات الاستثنائية محددة في القانون بدقة، من خلال دراستها بمعرفة هيئة تشكل لهذا الغرض يغلب على تشكيلها التشكيل القضائي، يمثل بها المجتمع المدني، وممثلين عن الأجهزة الإدارية بالدولة، لدراستها من كافة الجوانب، والتحقق من مدى التأثير السلبي الذي يمكن أن يلحق بالمجتمع لو نشرت، وعمل موازنة بين السلبيات المترتبة النشر، والايجابيات التي سيحققها النشر قبل إقرار الحظر؛ مع عمل مراجعة دورية لحالات الحظر كل فترة زمنية، فيمكن إضافة حالات جديدة أو الغاء الحظر في حالات كان منصوص عليها بحسب الظروف التي يمر بها المجتمع.

3- **سهولة الحصول على المعلومات:** يجب أن يكرس القانون، وينظم حق المواطنين في الحصول على المعلومة من خلال تقديم طلب بشكل رسمي للجهات الحكومية، للحصول على معلومات معينة من هذه الجهة التي تستحوذ على المعلومات، مع وضع القانون في الاعتبار حالة المواطنين أصحاب

(1) انظر فيما يعد سرًا امنيًا في مشروع قانون حرية تداول المعلومات المصري:
Maha El Aswad: Right to Information and National Security in Egypt, Freedom of thought and Expression law firm (afte), March 2016, p.12 est. available at: https://afteegypt.org/en.

الإعاقة والأميين الذين لا يجيدون القراءة والكتابة، كما يجب على القانون أن ينظم كيفية تظلم المواطن من رفض طلبه؛ وكيفية لجوئه للقضاء المستعجل للحصول على حقه في ذلك على أن يكون ذلك كله خلال فترات زمنية قصيرة تمكنه من الوقوف على المعلومات في حينها.

4- **معقولية تكاليف الحصول على المعلومة:** يجب أن يكرس القانون، ولائحته التنفيذية على أن لا تكون التكلفة المالية للوصول إلى المعلومات، والحصول عليها والتي تحتفظ بها جهة الإدارة باهظة الثمن، على نحو يعيق الناس من التقدّم بطلبات للوصول إلى المعلومات، وينبغي تخفيض الرسوم بل والإعفاء منها في الحالات التي يريد فيها طالب المعلومة الحصول عليها خدمة منه للمصلحة العامة، بأن يكون الطلب المقدم منه مثلا بغية كشف الفساد في أحدى جهات الإدارة، وفي جميع الأحوال يجب أن تحدد هذه الرسوم في القانون أو لائحته التنفيذية، بحيث لا يترك أمر تحديدها لتقدير الجهات الحكومية المطلوب منها تقديم المعلومات، فالشفافية الحقيقية يجب أن يكون فيها الحصول علي المعلومات "رخيص"، وفي "الوقت الحقيقي".

5- **الاجتماعات الإدارية العامة مفتوحة للجمهور:** يجب أن يضمن التشريع حرية اطلاع الشعب على العمل الذي تقوم به المؤسسات الإدارية في الدولة نيابة عنه، من خلال اتاحة مشاركة المواطنين للمسئولين عنها في عمليات اتخاذ القرار؛ وهو ما سيتأتى من خلال توافر نصوص تشريعية بهذا القانون تسمح بفتح الاجتماعات الرسمية لهذه المؤسسات والتي سيتم فيها دراسة خطط أو أمور تمس بالمواطنين أمام الجمهور لمناقشة هذه الأمور والحصول على آرائهم ومقترحاتهم عنها، وذلك من خلال اخطارهم بموعد الاجتماع قبل الاجتماع بميعاد كاف، ومن الممكن أن يكون ذلك من خلال وسائل الاتصال الحديثة على موقع إلكتروني تحدده المؤسسة الإدارية بعد نشرها لما تنوى القيام به، ومن الأمثلة على هذه الاجتماعات: اجتماعات الهيئات المنتخبة مثل الهيئات المحليّة، والمجالس التشريعية، واجتماعات الجمعيات العمومية لشركات

القطاع العام والتعاونيات، وغيرها من الهيئات والمؤسسات التي تمس قرارتها حياة المواطن، وكيفية توجيه وانفاق ميزانية دولته.

6- **حماية المخبرين المبلغين عن وقائع الفساد:** يجب أن يكرس القانون لحماية المواطنين، وبصفة خاصة الموظفين العموميين من أية عقوبات قانونية أو إدارية، أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات الإدارية أو الكشف عن الفساد الإداري، ما داموا يعملون بحسن نية، وبناءً على اعتقاد معلل بأن المعلومات التي أفشوها كانت صحيحة إلى حد كبير، وأنها كشفت دلائل حول خرق التشريعات المختلفة، على أن يشمل تطبيق هذه الحماية الكشف عن تلك المعلومات، حتى لو كان يعد انتهاكًا لتشريعات قانونية أخرى أو لواجب وظيفي.

المطلب الرابع

قانون حرية تداول المعلومات المصري بين الإصدار والمصادرة

نادت الكثير من الجهات الحقوقية والإعلامية، خلال العقود الأخيرة القائمين على التشريع بضرورة وجود تشريع يحقق الشفافية الإدارية والمساءلة، من خلال إتاحة المعلومات الكاملة عن عمل أجهزة ومؤسسات الدولة للشعب؛ وأصبح ذلك مطلبًا ملحًا لهذه الجهات بعد اندلاع ثورة 25 يناير 2011، وتطلع الجميع لمستقبل يعوض ما عاناه الشعب المصري في سنوات عجاف من حجب المعلومات الإدارية عنه؛ وحدوث تضارب واضح وصارخ في البيانات المعلنة من الأجهزة الحكومية بالدولة، مما أفقد المواطن الثقة فيها، خصوصا مع صدور قوانين تنظم علمية تداول المعلومات الإدارية، في عدد من الدول المحيطة بمصر، فهناك دول أفريقيا سبقتها في هذا الشأن، فهناك أحد عشر دولة تمتلك قانونًا لحرية تداول المعلومات، كما أن بعض الدول العربية، كالأردن، وتونس، واليمن، اصبح فيهم قوانين تنظم الإفصاح، وحرية تداول المعلومات؛ ومن هنا بدأ الضغط على أجهزة الحكم بالدولة مستغلين الحالة الثورة لوضع قانون مصري ينظم حرية تداول المعلومات؛ وبدأت

إرهاصات، وضع قانون لحرية تداول المعلومات، من خلال اجتماع المسئولين عن مركز المعلومات، ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء، ومجموعة من منظمات المجتمع المدني، وبعض الاكاديميين والصحفيين لوضع تصور لهذا القانون" مسودة له"؛ ومع مطلع عام 2012 حتى منتصفها، حاولت مجدداً منظمات المجتمع المدني، ومجموعة من الأكاديميين، والصحفيين التي شاركوا في المناقشات السابقة عن إصدار مسودة قانون حرية تداول المعلومات، إلا أن في هذه الفترة طرحت كل من وزارتي الاتصالات، والعدل مشروع قانون لحرية تداول المعلومات؛ إلا أن حل البرلمان حال دون إصدار القانون لكن محاولات الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني بائت بالفشل بسبب حل البرلمان[1].

وفي يناير 2013، دعت وزارة العدل منظمات المجتمع المدني، ومجموعة من الأكاديميين الذين أعدوا مشروعاً لقانون تداول المعلومات للنقاش حول القانون الذي أعدته في ذلك الوقت، وأعلنت وزارة العدل مسودة القانون النهائية في بداية مايو 2013؛ والذي كان من المقرر إصداره من قبل مجلس الشورى بعد حل مجلس الشعب؛ إلا أن ثورة يونيو 2013 قامت لتحل مجلس الشورى أيضا، ونبدأ في عملية تعديل دستور 2012، وفي أثناء إعداد مسودة تعديل الدستور في 2014، اتفقت لجنة الخمسين على وضع المادة (68) التي تنص على أن:" المعلومات، والبيانات، والإحصاءات، والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها، واتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها، واتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض اعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات، أو اعطاء معلومات مغلوطة عمداً، تلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع، أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقاً

---

(1) صدر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بحل مجلس الشعب في الطعن رقم 20 لسنة 34 ق. دستورية جلسة 14/ 6/ 2012.

للقانون "؛ وبناء على الاستحقاق الدستوري، أعلنت لجنة الإصلاح التشريعي التي شكلها الرئيس: عبد الفتاح السيسي في يناير 2015، أنها ستناقش مسودة قانون تداول المعلومات؛ إلا أن اللجنة اكتفت بمناقشة المشروع مع الجهات الرسمية في الدولة، ولم تدع أيًا من ممثلي المجتمع المدني، والأكاديميين، والصحفيين إلى جلسات مناقشاته؛ وفي يونيو 2016، تقدم النائب الذي تم إسقاط عضويته محمد أنور السادات[1]؛ بمسودة مشروع لحرية تداول المعلومات تحمل خلاصة خبرات وأعمال المشروعات التي تم تقديمها لمجلس الشعب المنحل في عام 2012، عندما كان يرأس لجنة حقوق الإنسان بالمجلس، إلا مجلس النواب لم يناقش المشروع الذي قدمه السادات.

وبعد أنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام أعلن المجلس في 25 أكتوبر 2017 عن الانتهاء من مسودة قانون حرية تداول المعلومات، وتقدم به رسميًا للبرلمان المصري الذي وافق مبدئيًا عليه في يونيو 2018، وأحالُه لمجلس الدولة المصري لمراجعته القانونية قبل إصداره عملًا بنص المادة (76) من لائحة المجلس؛ إلا أنه حتى يومنا هذا لم يصدر القانون فعد تسع سنوات أو يزيد لازالت المشاريع لم تكتمل، والجهود لم تكلل، بالرغم من مهاجمة الحقوقيين، والإعلاميين لهذا المشروع لعدم طرحه للحوار المجتمعي والاكتفاء بإرساله لثلاثة مؤسسات صحفية هي الأهرام والأخبار والشرق الأوسط؛ ويتكون مشروع القانون الذي يتكون من ستة فصول، حددوا معنى الحرية بما لا يتعارض مع مفهوم الأمن القومي، وكذلك مشروع القانون الخاص بالتعريفات والبيانات، وأيضًا تحديد ما هو مسئول المعلومات في

(1) تم اسقاط عضويته بناءً على موافقة أكثر من ثلثي البرلمان المصري بتاريخ 27 /2/ 2017، وذلك بعد احالته إلى لجنة القيم بالمجلس بتاريخ 1/23 /2017 التي انتهت في تقريرها وبإجماع أعضائها إلى اسقاط عضويته أثر اتهامه في واقعتي تزوير توقيعات عدد من النواب على مشروعي قانوني الجمعيات الأهلية والإجراءات الجنائية واهانة المجلس أمام جهات أجنبية بإرساله عدة بيانات مترجمة إلى اللغة الإنجليزية إلى جهات ومنظمات أجنبية من بينها الاتحاد البرلماني الدولي تتناول الأوضاع الداخلية للمجلس من شأنها الحط من قدر المجلس وصورته.

كل جهة سواء حكومية أو خاصة؛ وحدد الباب الثاني منه: الحق في الحصول على المعلومات لكل مواطن وباحث وصحفي وإعلامي وغيرهم من طالبي المعلومات، كونه حق أصيل يكفله القانون، وجاء الباب الثالث: ليحدد الوسائل والآليات الكفيلة بتحقيق الإفصاح وتداول البيانات والمعلومات التي تضمنها مشروع القانون في بابه الأول؛ وتناول الباب الرابع منه: الإجراءات المطلوبة للتقدم للحصول على المعلومات فيما عدا المتعلقة بالأمور العسكرية والاستخباراتية، وجاء الباب الخامس: تحت عنوان البيانات والمعلومات الملتقاة، التي تساعد الجهات الحكومية والعاملين بتداول المعلومات بسهولة والإعلان عنها من خلال وسائل مساعدة استشارية تيسر على الموظف الحكومي وعلى المواطنين من طالبي المعلومات والبيانات؛ ثم جاء الباب السادس: ليتضمن أنشاء المجلس الأعلى للمعلومات، وهو المعني بالنظر في الطلبات المقدمة للحصول على المعلومة، وكذلك في تطبيق العقوبات التي تطبق على المسئول أو الجهة التي حجبت المعلومة وتبدأ العقوبات من غرامات مالية تبدأ من خمسة آلاف جنيه إلى عشرين ألف جنيه أو الحبس وفقًا لأهمية المعلومة التي تم حجبها؛ كما يتيح مشروع القانون درجتين للتظلم من منع أو حجب المعلومة عن المواطن، التظلم الأول: يكون أمام المجلس الأعلى للمعلومات، والتظلم الثانية: يكون بالطعن أمام القضاء الإداري؛ كما تبنى مشروع القانون مجانية الحصول على المعلومة في حالة إذا ما كانت إحصاءات أو بيانات، أما في حال التقارير أو الملفات ذات الصفة الاقتصادية على سبيل المثال فتكلفة المعلومة تحددها الجهة المختص؛ كما أعفي مشروع القانون المعاقين من أية رسوم لطلبات الحصول على المعلومات والبيانات، وإلزام الجهات بالاستجابة لطلب المكفوفين بطريقة برايل، وكذلك نص على حماية المبلغين عن قضايا الفساد[1].

---

(1) انظر في ذلك مجموعة تقارير وابحاث ومشاريع قوانين نشرتها المنظمات الحقوقية والجرائد:

Lina Attalah: Egypt's first freedom of information law in the works, June 26, 2011, article, available at: https://egyptindependent.com/egypts-first-freedom-information-law-works/

Nagla Rizk & Khaled Fahmy and Lina Attallah: Freedom of Information Bill February 2012, Support for Information=

= Technology ,Egyptian Initiative for Personal Rights ,Association for Freedom of Thought and Expression,p .1 est. available at: https://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/ngos_draft_law_freedom_of_information_march2012_english.pdf.pdf.

Angela Migally: Freedom of Information Legislation: Best Practices for Egypt, The Egyptian American Rule of Law Association (EARLA), and p.3es.t. available at: https://www.transparency.org/files/content/activity/2012_EARLA_FOIL_EN.pdf.

Article published in dailynewssegypt, entitled: Egypt's right to information law, June 26, 2013, available at: https://wwww.dailynewssegypt.com/2013/06/26/egypts-right-to-information-law.

Sarah Ramdan & Mostafa Shawqi and Mahmoud Nagey: "Speech under siege".. from street to internet Annual Report on the State of Freedom of Expression in Egypt for 2019, Association Freedom of Thought and Expression, p.50 es.t. available at: https://afteegypt.org/wp-content/uploads/2020/02/Annual-Report-2019.pdf.

؛ وانظر ما نشر عن مشروع القانون المصر لحرية تداول المعلومات في مقالات نُشرة في الجرائد المصرية: نشر كل من: عبد الفتاح فرج: مقالة بعنوان: " قانون حرية تداول المعلومات في مصر مسودة غير شاملة وانتقادات"، جريدة الشرق الأوسط، العدد 14223، نشر بتاريخ 2017/11/6، وتم الاطلاع عليها على الموقع الإلكتروني للجريدة يوم الإثنين الموافق 2020/6/7:

https://aawsat.com/home/article/1074501.

؛ مصطفى علي: مقالة بعنوان: " يصدر قريبًا. مكرم يكشف موقف قانون تداول المعلومات"، بتاريخ 2019/9/11 على موقع مصراوي على شبكة الانترنت وتم الاطلاع عليها على رابط الموقع يوم الإثنين 2020/6/7:

https://www.masrawy.com/news/news_egypt.

؛ سارة نور: مقالة بعنوان:" حرية تداول المعلمات 9 أعوام من المناقشات لإقرار استحقاق دستوري"، تاريخ 2019/9/11 على موقع أخبار مصر على شبكة الانترنت وتم الاطلاع عليها على رابط الموقع يوم الإثنين 2020/6/7:

https://m.masralarabia.net.

ويري البعض في مشروع القانون الخاص، بحرية تداول المعلومات، أنه صدر على غرار القوانين التي صدرت في هذا الشأن، وأنه يجب اقراره من قبل البرلمان المصري، وتمريره في أقرب وقت ممكن، ثم العمل على تعديله في ضوء التطبيق، مثلما فعلت عدة دول؛ إلا أننا – نرى – أنه بعد تسع سنوات أو اكثر من المشاريع، والمناقشات، واللقاءات يجب أن يصدر القانون كامل متكامل في أجزائه، خصوصًا وأن اللجنة التي أعدته من المجلس الأعلى للإعلام، قد قررت أنها اطلعت على تجارب ما يزيد من ثمانين دولة؛ كما نرى أن وجود المجلس الأعلى للمعلومات ما هو؛ إلا طريق للتهرب من تطبيق القانون، ووسيلة لتقييد حرية تداول المعلومات، ولعل القائمين على وضع مشروع القانون تأثروا بالتجربة البريطانية في قانون حرية تداول المعلومات البريطاني عند إنشائه لمكتب مفوض المعلومات؛ حتى التظلم للمجلس الأعلى للمعلومات سيعطل طالب المعلومة عن الحصول على حقه فيها، وهو ما يفقد المعلومة أهميتها وقيمتها لدى صاحبه؛ فحينما تأتى المعلومة في التوقيت غير المناسب، فتفقد قيمته؛ وكان يفضل أن يكون الطعن أمام القضاء الإداري بدعاوى مستعجلة، على أن يخصص مجلس الدولة المصري دائرة، أو أكثر للفصل، في هذه الدعاوى في أسرع وقت ممكن؛ خصوصًا وأن أحكام القضاء الإداري لا يوقف الطعن عليها تنفيذها، كما أن ترك تكلفة إعطاء المعلومات، وتحديدها للجهات المختصة، فيه مصادرة أيضًا للحق في الحصول على المعلومة، فكان يتعين تحديدها مسبقًا في القانون، ولا يترك لكل جهة حرية تحديدها حسب ما يتراءى إليها؛ لأن الجهات التي لا ترغب في التصريح عن معلوماتها، ستفرض رسوم باهظة على طالب المعلومة؛ كما سيكون الاطلاع على المعلومة، وسيلة لتحقيق ربح داخل للجهات الحكومية، وهو ما يتعارض مع نص الدستور المصري في المادة (68) منه، مما قد يؤدى لعدم دستورية ذلك النص فيما بعد.

الخاتمة

الخاتمة

تناولنا في دراستنا دور الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري، من خلال الكشف عن مواطن الخلل، ووجود مراقبة مجتمعية للقائمين على العمل الحكومي؛ مما يعمق من تطبيق مفهوم المساءلة، ويعزز وينمى فكرة الرقابة الذاتية داخل المجتمع، وتعزيز مفهوم وقيم النزاهة، ويرسخ لنمو الديمقراطية بكافة صورها داخل المجتمع، ويحقق مشاركة المواطن الفاعلة في إدارة شئون العامة، واتخاذ القرارات الإدارية، ووضع الخطط التنموية، مما يضع المواطن مع الحكومة في موضع المسئولية، ويرسخ للثقة بين المواطن والحكومة، ويرسخ لمفهوم الانتماء للوطن، فالعلاقة طردية بين الشفافية الإدارية، وتطبيق قيم النزاهة والمساءلة داخل المجتمع، وتحقيق ديمقراطية الإدارة؛ وعلاقة عكسية بين الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، وخلصنا في دراستنا إلى النتائج الآتية:

1- تتسابق دول العالم الآن على استصدار تشريعات تتعلق بحرية تداول المعلومات، والافصاح، والحق في المعلومة، نظرا لأهميتها، الداخلية في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق المساءلة، وأهميتها الخارجية في إعطاء الثقة في سياسات هذه الدول خارجيًا، مما يوفر لها الدعم الدولي في المحافل الدولية.

2- اضحى تبنى أسلوب السرية في العمل الإداري مجرد استثناء يطبق بشكل محدود في دول العالم الأن، فأغلب دول العالم تتبنى أسلوب الإدارة بالشفافية فتصبح أجهزة الدولة المختلفة، تعمل داخل بيت من زجاج يسمح بمراقبة كل من فيه، مما يؤسس لمكافحة الفساد الإداري في جل صوره.

3- ظهر من الدراسة أن العلاقة بين الفساد والشفافية الإدارية هي علاقة عكسية، فكلما زاد الفساد قلت الشفافية، وكلما زادت معايير الشفافية في العمل الإداري قلت نسبة الفساد؛ كما أن هناك علاقة عضوية بين المساءلة والمحاسبة والشفافية الإدارية، فالشفافية لا يمكن أن تكون هدفًا بحد ذاته وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المساءلة والمحاسبة، كما

أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفاعلة دون ممارسة الشفافية الإدارية.

4- تأتي الإدارة بالشفافية الإدارية كأحد أهم أركان مقومات، ومحاور نجاح التنمية المستدامة، وجذب الاستثمارات، فالكل يعمل في بيئة واضحة وشفافة.

5- تساعد الشفافية الإدارية في تحسين جودة الخدمات الحكومية، وزيادة الإنتاجية داخل الهيئات والمؤسسات الحكومية، وتعميق فكر الانتماء للمؤسسة لدى الموظفين العموميين، من خلال اتاحة المعلومات المطلوبة لممارستهم مهام وظيفتهم، مع اشراكهم في اتخاذ القرارات الإدارية، ووضع خطط العمل، مما ينمى لديهم المراقبة الذاتية، وتحمل المسئولية.

6- تساعد الشفافية الإدارية الجهات الحكومية في تكوين قاعدة بيانات، ومعلومات تكون بمثابة ذاكرة، ومرجع لها يضمن خلاصة تجارب سابقة، تستطيع من خلال الرجوع إليها للوصول إلي أفضل الحلول لما يواجهها من مواقف، وصعوبات، ومشكلات، مما يحقق للإدارة أهدافها بسهولة ويسر وفاعلية.

7- تساعد الشفافية الإدارية الجهات الحكومية في عمل تقييم ذاتي لأعمالها، وقراراتها بصفة مستمرة حتى لا تتعرض للنقد، كما ستحقق رقابة الموظفين العموميين لأنفسهم رقابة ذاتية.

8- تساعد الشفافية الإدارية المسئولين بالجهات الحكومية في الدولة، في الدفاع عن أنفسهم ضد أي اتهامات توجه إليهم؛ تتعلق بعملهم، كما تحقق الثقة بين المواطن والقيادات الإدارية.

9- تساعد الشفافية الإدارية الأجهزة الرقابية في الدولة من " داخلية وخارجية"، في القيام بعملها في مكافحة الفساد؛ ووضع الخطط والاستراتيجيات اللازمة لمنع ومكافحة الفساد.

10- لا يوجد تعارض بين الشفافية الإدارية والاحتفاظ بالأسرار الوظيفية؛ فيمكن التوفيق بينهما بما يحقق مصلحة المواطن، في الحصول على المعلومة، وحماية

الحياة الخاصة له، والوطن في الاحتفاظ بما قدر يضر بأمنه من اسرار؛ وكل الدول التي صدرت بها قوانين لحرية تداول المعلومات، وجد بها استثناء لبعض المعلومات تخضع للسرية وعدم الإفصاح، ويلتزم فيها الموظف العام بواجب يطلق عليه واجب الكتمان؛ وهو ما نجد له تطبيقات عديدة في القضاء الدولي والوطني رسخت له في أحكام بليغة.

11- يعد الحق في الشفافية الإدارية والحصول على المعلومات من الحقوق المقررة للمواطنين بموجب الاتفاقيات الدولية، التي أكدت علي حق المواطن في الحصول على المعلومة باعتباره حقًا مكملًا للحق في تكوين حرية الرأي والتعبير؛ وهو ما أيده القضاء الدولي في عدد من أحكامه والزم الدول بتحقيقه، موضحًا أهميته.

12- رسخت ثورتي 25 يناير 2011، 30 يونيو 2013 المصريتين لحق المواطن في الحصول على المعلومة، والترسيخ للشفافية الإدارية من خلال نص الدستور المصري الحالي في المادة (68) التي رسخت على ملكية المواطن للمعلومات وألزمت مؤسسات الدولة باطلاعه عليها، والحفاظ عليها.

13- مهد القضاء المصري للشفافية الإدارية في عدد من أحكامه بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، منها ما تعرض للحق في الحصول على المعلومة باعتباره مكملًا للحق في حرية التعبير وابداء الرأي، وحق المواطن في استقاء المعلومة من أكثر من مصدر دون تأثير عليه، ومنها ما تحدث عن الشفافية الإدارية في مجال التعاقدات الحكومية، وأثره في تحقيق المنافسة، ومنها ما الزم الجهات الحكومية بالدولة بالإفصاح عن التسويات المالية التي تقوم بها في تعاقداتها، ومنها ما تحدث عن وجوب النشر الإلكتروني المجاني للجريدة الرسمية على موقع هيئة المطابع الاميرية حتى يتسنى علم المواطنين بالقانون والزامهم به.

14- لن يحقق وجود تشريع لحرية تداول المعلومات، دوره في التكريس للشفافية الإدارية، دون وجود إرادة سياسية حقيقية ترغب في تحقيق ذلك والاستفادة من مميزاته التي يحققها بتفعيل التطبيق.

15- يمثل الفساد الإداري أحد أهم معوقات السياسة العامة للتنمية في الدول، ويرجع البعض تفاقم أسباب الفساد الإداري، إلى اربعة أسباب رئيسية، بغض النظر عن الحالة الدولية محل البحث والتحليل: الفساد السياسي، وعدم وجود أو ضعف الإرادة السياسية الحقيقية الداعمة لسياسات، مكافحة الفساد الإداري، وعدم وجود ضمانات حقيقية لحرية الرأي، وعدم استقلال أجهزة القضاء والأجهزة الرقابية.

16- تعد الشفافية الإدارية مدخلًا هامًا من المداخل التي يمكن بها مكافحة الفساد الإداري في كل صورة، بل تعد المدخل الأهم لمكافحة الفساد الإداري.

17- الشفافية الإدارية لها دوران في مكافحة الفساد الإداري؛ دور مباشر: عندما تكون مانعة من تورط الموظف في عمليات الفساد، لأنه يعمل في بيئة مكشوفة، لا تشجع علي الفساد، فلا تغري بممارسة الفساد إلا البيئة السرية والتكتم والعمل في الخفاء وفي ظل حماية الاسوار العالية؛ كما أنها تكون دافعا للموظف – خاصة القيادي- من أجل تحقيق انجازات حقيقية في اعماله، فهي تحثه علي ذلك لأنه سوف يكون ملزما بتقديم تقريرا إلي الشعب والاعلام عما حققه في مؤسساته، وأن اعماله ومنجزاته سوف تكون محل بحث ونقد وملاحظات وتحليلات لإحصاءاته وظروف عمل دائرته تحت قيادته. وبطريق غير مباشر: في المساعدة في عملية المحاسبة والمساءلة والرقابة، فعندما تتاح المعلومات على نطاق أوسع تكون هناك فرصة لرقابة ومساءلة أكبر فتعطي الشفافية إحساس بوجود رقابة دائمة لا يمكن تحديد مصدرها ووقت اثارتها، لذلك فإن الشفافية والفساد مفهومان متعارضان بينهما علاقة عكسية، فكلما زادت الشفافية في المجتمع، وفي كل المجالات، وعلى كافة الأصعدة كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد منه والسيطرة على آثاره المدمرة.

وانتهينا إلى التوصيات الآتية : هناك عدد من الآليات اللازمة لتحقيق الشفافية الإدارية ، وتفعيل دورها في مكافحة الفساد الإداري؛

1- ضرورة سرعة اصدار تشريع ينظم الحق في الحصول على المعلومة ، وحرية تداول المعلومات يتوافق مع المعايير العالمية وتجارب الدول السابقة في ذلك. على أن يتيح ذلك التشريع تدفق المعلومات والحق في الحصول عليها دون طلب، وبكافة الطرق والوسائل والأساليب الممكنة ، وأن تكون المعلومات المستثناة من الحق في الحصول عليها به محددة تحديد دقيقاً ، على أن يكون الحظر في اضيق الحدود ، وبما يحقق الأمن القومي وحماية خصوصية الأفراد داخل المجتمع؛ كما يجب أن يسمح هذا التشريع بحصول المواطن على بعض المعلومة التي تخص عمل الدولة ، وأجهزتها بناء على طلب يقدم للجهات الرسمية التي تمتلكها ، بإجراءات إدارية مبسطة ، وبالمجان، أو برسوم إدارية بسيطة ، حتى لا تقف الإجراءات، أو الرسوم عقبة في طريق الحق في الحصول على المعلومة ؛ على أن القانون له بالتظلم، واللجوء إلى القضاء الإداري المستعجل حال رفض طلبه ، كما يجب أن ينص المشرع على آليه إلكترونية تساعد المواطنين من العجائز، وذوى الاحتياجات الخاصة ، في الحصول على حقهم في المعلومات، دون تكبد مشقة ، وعناء الذهاب للجهات الإدارية ، والإجراءات الإدارية ، ودفع الرسوم الإدارية.

2- قيام البرلمان بمراجعة كافة القوانين واللوائح المتعلقة ، والتي تمس الشفافية الإدارية من قريب أو بعيد ، مع تعديل النصوص التي تتعارض فيها مع الترسيخ للشفافية الإدارية ، والمساءلة؛ كما يجب على البرلمان سرعة إزالة أي لبس، أو غموض في النصوص القانونية ، لغلق الباب أمام اجتهاد الموظف المطبق للقانون، وهو أحد أبواب الفساد الإداري.

3- إعادة هيكلة التنظيم الإداري داخل الدولة ، وتطبيق اللامركزية الإدارية ، بما يسمح بتدفق المعلومات الإدارية بين مختلف المستويات الإدارية ، ومشاركة الجميع في صنع القرارات والسياسات الإدارية ، باعتبارهم جزء من المنظومة

الإداريـة، ونـشر الـوعي لـدى المـوظفين والمـواطنين، وتعـريفهم بحقـوقهم وواجباتهم، وتبسيط الإجراءات الإدارية واختصارها، بما يساعد في القضاء على البيروقراطية الإدارية، ويحقق الرقابة الذاتية، ويدعم المساءلة والمحاسبة، وبما يساعد في الوصول إلى تقييم صحيح لعمل الموظفين، ويساعد في اختيار القيادات الكفوة.

4- انشاء هيئات مستقلة فنيًا، وماليًا وإداريًا عن الجهاز الإداري بالدولة، للرقابة ومكافحة الفساد الإداري، تقوم هذه الهيئات بعمل التقارير الجادة الشفافة عن عمل الأجهزة الحكومية، ومدى التزامها بتحقيق ما هو مخطط لها، والإجراءات المالية وما يتعلق بالنفقات الحكومية، ونشر هذه التقارير على المواطنين للوقوف على حقيقة عمل هذه المؤسسات، تحقيق الرقابة المجتمعية لعملها.

5- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في نشر ثقافة الشفافة الإدارية بين المواطنين، وأهميتها بالنسبة لهم، ودورها في مكافحة الفساد الذي تجرمه الأديان والقوانين.

6- تبنى الجهات الإدارية الحكومية لفكر النشر الاستباقي للمعلومات الخاصة بعملها على المواطنين، دون حاجة إلى طلب منهم.

7- تطبيق الدولة لفكرة الحكومة الالكترونية تطبيقًا عمليًا بربط كافة الأجهزة، والجهات الإدارية بالدولة ببعضها البعض، مع اتاحة كافة المعلومات المتعلقة بها وبعملها، على مواقعها الالكترونية، التي يجب أن تصمم بشكل يتيح المعلومات بطريقة سهلة، ومبسطة، ومصنفة.

وفي النهاية اذكر قول الأستاذ عباس محمود العقاد ان:" الأمة التي تُحسن ان تجهر بالحق، وتجترئ على الباطل تمتنع فيها أسباب الفساد".

وقول الإمام الشافعي: كلما أدبني الدهر أراني نقص عقلي وإذا ما ازددت علما زادني علما بجهلي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب باللغة العربية:

1- احمد المسلماني: الهندسة السياسية مصر ما كان وما يجب أن يكون، الدار المصرية اللبنانية، لبنان، 2019.

2- احمد عبد الله زايد وآخرين: الأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين واختياراتهم دراسة لقيم النزاهة والشفافية والفساد، لجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية المصرية، 2009.

3- احمد عزت واخرين: حرية تداول المعلومات "دراسة مقارنة"، مؤسسة حرية الرأي والتعبيرafte، مصر، ط.3، 2014.

4- بدر محمد السيد القزاز: دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015.

5- بدران محمد محمد: القانون الإداري "الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، مصر، 1990.

6- بروس بيونو دو مسقيتا، الستير سميث: دليل الاستبداد والمستبدين، ترجمة: فاطمة نصر، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة، 2014.

7- حمدي عبد العظيم: عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، ط.2، 2011.

8- دينا محمد حسن وفا: دور المواطن في مراقبة الجهاز الإداري في مصر تجارب في الخبرات الدولية، دار النهضة العربية، مصر، 2010.

9- ربيع انور فتح الباب: النظم السياسية، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة والكمبيوتر، مصر 1999.

10- ربيع انور فتح الله: الفساد وحقوق الإنسان، الدار المحمدية للطباعة، طوخ، القليوبية، مصر، 2017.

11- سعد الدين الشاذلي: مذكرات حرب أكتوبر، ط 4، دار بحوث الشرق الأوسط الأمريكية، سان فرانسيسكو، أمريكا، 2003.

12- طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، مصر، 1997.

13- طارق سرور: شرح قانون العقوبات القسم الخاص جرائم الأشخاص والأموال، دار النهضة العربية، مصر، 2010.

14- سوجيت شودرى وآخرين: مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014.

15- عاطف وليم اندراوس، محمد جلال خطاب: الفساد وأثره على فاعلية السياسة الجمركية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016.

16- عبد الرحمن بن محمد ابن خلدون: مقدمة ابن خلدون، تحقيق: على عبد الواحد وافي، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، ط.9، مصر، 2019.

17- عبير مصلح وآخرين: النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، القدس، رام الله، فلسطين، ط.4، 2016.

18- عصام عبد الفتاح مطر: الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.

19- عمر هارون خليفة: علم النفس والمخابرات، ديبون للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.

20- فتحي فكري: مبادئ الوظيفة العامة، ج.1، دار النهضة العربية، مصر، 1987.

21- فؤاد عبد الله العمر: اخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، جدة، السعودية، ط.1، 1999.

22- كمال طلبة المتولي سلامة: دور الدولة في حماية السرية والاستثناءات الواردة عليها، مركز الدراسات العربية، مصر، ط.1، 2015.

23- مجدي محب حافظ: الحماية الجنائية لأسرار الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1997.

24- مجدي مدحت النهري: الموظف العام، دار النهضة العربية، مصر، 1996.

25- محمد الصيرفي: الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2006.

26- محمد باهى أبو يونس: التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية في التشريع الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002.

27- محمد سعيد حسين امين: دراسة وجيزة في النظم السياسية، د. ن، د. ت، مصر.

28- محمد عبد الحميد أبوزيد: المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1999.

29- محمد عبد الظاهر حسين: المسئولية المدنية للمحامي تجاه العميل، دار النهضة العربية، مصر، 1996.

30- محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري دراسة مقارنة، د. ت، د. ن، مصر.

31- محمد عبد الواحد الجميلي: من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1999 – 2000.

32- محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط.2، مصر، 1992.

33- محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، مصر، 1988.

34- مروة محمد العيسوي: مدة توافق الإفصاح في الجهاز المصرفي مع مبدأ السرية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط.1، 2016.

35- معتز نزيه صادق المهدي: الالتزام بالسرية والمسئولية المدنية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2007.

36- نبيلة عبد الحليم كامل، جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2004.

37- ياسر حسين بهنس: الحماية الجنائية للسرية في القانون الضريبي، مركز الدراسات العربية، ط.1، مصر، 2015.

38- يسري حسن القصاص: الضوابط الجنائية لحرية الرأي والتعبير دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.

ثانيًا: الرسائل العلمية:

1- إبراهيم عبد القادر محمد: التحديات الداخلية والخارجية المؤثرة على الأمن الوطني الأردني في الفترة من (1999- 2003) دراسة حالة، رسالة ماجستير، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013.

2- ابتسام بكوش: الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة – حالة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر – بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.

3- ابتسام جحدوا: دور البرلمان في مكافحة الفساد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي – تبسه، الجزائر، 2016.

4- احمد فتحي عبد الكريم ابو كريم: مفهوم الشفافية لدى الإدارة الأكاديمية في الجامعات الأردنية وعلاقته بفاعلية الاتصال الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2005.

5- السيد عبد الحميد محمد عبد القادر: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، رسالة دكتوراه، حقوق أسيوط، مصر، 2002.

6- الطاهر بن ناصة: دور القيادة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في المؤسسة الجزائرية دراسة بلدية عين الحجل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015.

7- أيمن طه حسن احمد: المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008.

8- بشار محيسن حسن الامارة: دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2012.

9- جاري شيراز: مسئولية الموظف عن افشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2014.

10- حورية بن عودة: الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس – سيدي بلعباس، الجزائر، 2016.

11- حنان جيلاني: الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2014.

12- خالد بن الله الرشودي: المسئولية الجنائية عن افشاء أسرار التحقيق دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2006.

13- خالد بن عبد الرحمن بن عمر آل الشيخ: الفساد الإداري: انماطه واسبابه وسبل مكافحته "نحو بناء نموذج تنظيمي" دراسة تطبيقية على المدانيين بممارسة والمعنيين بمكافحته في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2007.

14- خالد سعد برهم الحشاش: درجة تحقيق الشفافية الإدارية لدى مديري مديريات التربية والتعليم بمحافظات غزة وعلاقاتها بأداء العاملين فيها، رسالة ماجستير، كلية التربية، الجامعة الإسلامية، عزة، فلسطين، 2014.

15- زليخة ملياني: السر المهني في أداء الوظيفة العمومية، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.

16- زهرة هادى، حياة بكوش: سياسة الحكم الراشد وأثره في التنمية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور – الجلفة، الجزائر، 2018.

17- زينب علي مظلوم: تحليل جغرافي سياسي لمؤشرات الحكم الرشيد دراسة تطبيقية على العراق، رسالة ماجستير، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة المثنى، العراق، 2019.

18- سعودي بن شباب عبد العالي الشلوي: الشفافية ودورها في الحد من الفساد الإداري دراسة تطبيقية على وزارة العمل في مدينة الرياض، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2016.

19- سمير عبد الرزاق مطر: واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد وعلاقتها بالأداء الإداري في الوزارات الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين، 2013.

20- سهام صباحي: الآثار الاقتصادية للفساد المالي على الدول العربية دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي- الجزائر، 2017.

21- سهام بورحماني: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2019.

22- صالح بن عبد العزيز بن على الصقعبى: افشاء الموظف العام للسر الوظيفي وعقوبته ف النظامين السعودي والمصري، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2005.

23- طارق ماهر هاشم عمار: الرقابة الداخلية وأثرها في تعزيز الشفافية الإدارية في مؤسسات التعليم العالي قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارة، قسم إدارة الأعمال، جامعة الأزهر، فرع غزة، فلسطين، 2015.

24- طانية قوري، سعادة حمانة: الفساد المالي وآليات مكافحته، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان- ميرة، بجاية، الجزائر، 2014.

25- عائشة فقيري: التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم، الجزائر، 2019.

26- عائشة تقية: أهمية الحكم الراشد في تفعيل الأداء داخل الجماعات المحلية في الجزائر 2004 – 2014 " دراسة حالة بلدية زدين"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاني بونعامة خميس مليانة، الجزائر، 2015.

27- عبد الرحمن عبيد الله عطا الله الوليدات: الحماية الجزائية للأسرار المهنية في القانون الأردني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، حقوق جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2010.

28- عبد العزيز سعد مانع العنزي: النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.

29- عبد الغفار عفيفي الدويك: الأساليب الحديثة المستخدمة في المؤسسات التعليمية في حماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2013.

30- عبد الكريم عاشور: دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة متنوري – قسنطهنة، الجزائر، 2010.

31- عشور عبد الكريم: دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة متنوري – قسنطينة، الجزائر، 2010.

32- علي بن عايض الأحمري: تصور استراتيجي لدور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية في المملكة العربية السعودية منتدى الشفافية حالة دراسية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاستراتيجية، قسم الأمن الإنساني، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2015.

34- فارس بن علوش بادي السبيعي: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2010.

35- فرج شعبان: الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000- 2010)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر(3)، 2012.

36- فريد نبري: مسئولية الموظف عن افشاء السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد باديس مستغانم، الجزائر، 2019.

37- فهد عبد الرحمن مسفر رمزي: الإدارة بالشفافية لدي مديري مكاتب التربية والتعليم بمنطقة مكة المكرمة من وجهة نظر المديرين والمشرفين، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القري، المملكة العربية السعودية، 2013.

38- فهيمة بن الكحل، كهينة ايت عمرواي: الشفافية الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية – الجزائر، 2016.

39- **فايزة عمايدية:** مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي، الجزائر، 2013.

40- **قادم عبد الحميد:** الحكومة الجيدة وسيلة لتحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر دراسة حالة بلديات ولاية أم البواقي، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي – الجزائر، 2015.

41- **كريمة طالبي:** مسئولية الموظف عن الإخلال بواجب كتمان السر المهني في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. طاهر مولاي – سعيدة، الجزائر، 2017.

42- **مبارك بداح محمد البداح:** انهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة "دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011.

43- **محمود إبراهيم أحمد إبراهيم الرزيقي:** الشفافية الإدارية كسلوك وظيفي وأثرها على الأداء الإداري بالتطبيق على الأمانة العامة لديوان الزكاة السودان، رسالة دكتوراه، جامعة الخرطوم، السودان، 2015.

44- **مريم الحاسي:** التزام البنك بالمحافظة علي السر المهني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012.

45- **مشرف بن على عبد الله العمري:** درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات السعودية ومعيقاتها وطرق تحسينها كما يتصورها أعضاء هيئة التدريس فيها، رسالة دكتوراه، كلية التربية، جامعة أم القروي، المملكة العربية السعودية، 2012.

46- **مليكة بكوش:** جريمة الاختلاس في ظل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 2013.

47- نشوى علي سعودي: مفهوم الفساد في الفكر الإسلامي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2017.

48- نصيره ماديو: إفشاء السر المهني بين التجريم والإجازة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، الجزائر، 2010.

49- نعيمة محمد حرب: واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011.

50- نور الهدي بوقرة: دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي– الجزائر، 2015.

51- وليد خلاف: دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري – قسنطينة، الجزائر، 2010.

52- وهيبة قميني: الحكم الراشد ومساهمته في ترشيد الانفاق العام دراسة حالة الجزائر (2008 – 2014)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2015.

53- يحي زروقي: أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف العام دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017.

54- يحي شقير: قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن دراسة مقارنة مع المعايير الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2012.

ثالثًا: الدوريات العلمية:

1- اسماعيل صعصاع البديري، بسام حميد محمود: مفهوم واجب كتمان الأسرار الوظيفية ونطاقه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل " دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العراق، العدد الثاني، السنة التاسعة، 2017.

2- احمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري – الواقع – الإشكاليات – البدائل، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، العدد (506)، إبريل 2012.

3- احمد إسماعيل: السياسية العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة 25 يناير، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، العدد (523)، يوليو، 2016.

4- احمد بن عيسى: الآليات القانونية الدولية والوطنية لمكافحة الفساد دراسة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2003 والقانون 01/06، مجلة القانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة دكتور مولاي الطاهرة بسعيدة، الجزائر، العدد الثاني، يونيو 2015.

5- احمد مصبح الكتبي: المسؤولية الجنائية الناشئة عن افشاء السر الوظيفي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، الإمارات، المجلد (16)، العدد(2)، ديسمبر 2019.

6- اسيل هادى محمود: أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد الحادي والسبعون، 2008.

7- آلاء نصر حسين: جريمة افشاء اسرار الدفاع، مجلة كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، مجلد (2) عدد خاص، 2017.

8- **تغريد داود سليمان داود:** الفساد الإداري والمالي في العراق وأثره الاقتصادي والاجتماعي "أسبابه، أنواعه، مظاهره، وسبل معالجته"، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، السنة الحادية عشر، المجلد العاشر، العدد الثالث والثلاثون، 2015.

9- **تميم طاهر أحمد الجادر:** تجريم افشاء الأسرار الوظيفية، مجلة الرافدين للحقوق، العراق، المجلد (18)، العدد (62)، السنة(20)، 2014.

10- **جراية الصادق:** الحكم الراشد واشكالية السيادة، جامعة الشهيد لحمة لخضر بالوادي، الجزائر، المجلد (9)، العدد (2)، يونيو 2018.

11- **حاتم بديوي الشمري؛ ابتهال جاسم رشيد:** دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد العراق نموذجًا، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، جامعة بابل، العراق، المجلد (6)، العدد (4)، عدد خاص بالمؤتمر الوطني للعلوم الإدارية، 2016.

12- **خالد الزبيدي:** التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (3)، السنة (36)، سبتمبر 2012.

13- **خالد عطا الله الدرارجة:** اتجاهات العاملين في البلديات نحو الفساد المالي والإداري في إقليم الجنوب، مجلة جامعة الحسين بن طلال للبحوث، الأردن، المجلد (5)، العدد (1)، 2019.

14- **خليل بن علي:** سبل تمكين المجتمع المدني لتعزيز المساءلة والشفافية في الإدارة المحلية، مجلة أبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد (5)، ابريل، 2018.

15- **خير الله سبهان عبد الله الجبوري:** دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، عدد (32)، يناير 2018.

16- خيرة بن عبد العزيز: دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضرة – بسكرة، الجزائر، العدد الثامن، نوفمبر 2012.

17- رشا نايل حامد الطراونة، على محمد عمر العضالية: أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الإدارية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد (6)، العدد (1)، 2010.

18- سعاد عبد السلام عريقيب؛ ربيعة عاشور أحمد المبسوط: البيئة الحاضنة للفساد المالي في ليبيا وآثاره دراسة تحليلية للفترة من "2003- 2016"، مجلة آفاق علمية، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأسمرية الإسلامية، ليبيا، العدد الأول، إبريل 2018.

19- سلطان غالب الديحاني: تأثير ابعاد الرقابة والشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالمناطق التعليمية في دولة الكويت من وجهة نظر العاملين فيها، المجلة الدولية للبحوث التربوية، جامعة الامارات، العدد (2)، المجلد (41)، يونيو 2017.

20- سليمان بوفاسة، بن ناصر جبارة: آثار الفساد المالي والإداري وسبل مكافحتها، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، العدد (513)، مصر، يناير، 2014.

21- سليمة عزوز: جريمة افشاء السر المصرفي في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الشهيد زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الثاني، الجزء الأول، 2017.

22- شمس الدين بشير الشريف، سميحة لعقابي: اخلاقيات الوظيفية العمومية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، العدد (2)، فبراير 2019.

23- صقر عيد فارس: حرية الآراء المهنية الفردية للموظف العام دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد (43)، ملحق(2)، 2016.

24- صقر عيد فارس الرويس: القيمة القانونية للملف الوظيفي تشريعًا وقضاءً دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة، الإمارات، المجلد (16)، العدد (2)، ديسمبر 2019.

25- ضياء عبد الله عبود؛ مرتضى فيصل حمزة الخفاجي: أثر قانون العقوبات في الوظيفة العامة في التشريع العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، العدد الثالث، السنة السابعة، 2015.

26- عبد الحكم سالمان: دور الأمن في مواجهة الفساد الاقتصادي والاجتماعي، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، العدد (521)، مصر، يناير، 2016.

27- عبد الرزاق مولاي لخضر، بوزيد السايح: فاعلية سياسات الحكم الرشيد في الحد من الفساد بالجزائر، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، الجزائر، عدد (7)، ديسمبر 2015.

28- عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف: التزام الموظف العام بالتحفظ في ضوء أحكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، العدد(65)، يناير 2014.

29- عدنان محمد قطيط: مكافحة الفساد الإداري بمؤسسات التعليم قبل الجامعي في مصر بدائل استراتيجية مقترحة، مجلة دراسات عربية في التربية وعلم النفس (ASEP)، مصر، العدد التاسع والستون، يناير 2016.

30- عمر حمزة التركماني: الجماعات السياسية الضاغطة ودورها في تعزيز الحكم الراشد دراسة تحليلية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، لبنان، العدد (26)، يونيو، 2018.

31- غزوان رفيق عويد: دراسة تحليلية لمؤشرات منظمة الشفافية الدولية مع الإشارة إلى حالة العراق، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، هيئة النزاهة الاتحادية، العراق، العدد التاسع، 2016.

32- غنام محمد عنام: الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدي الموظف العام، مجلة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد الرابع، أكتوبر 1988.

33- فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي: تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد(ROLACC)، جامعة العربي التبسي، الجزائر، 2019.

34- فهد بن عبد الرحمن الخريف: دور النظم الاجتماعية في تعزيز قيم النزاهة ومكافحة الفساد دراسة اجتماعية تحليلية، المجلة العلمية لجامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية، عدد خاص بمناسبة اليوم الدولي لمكافحة الفساد، 2017.

35- ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مصر، العدد الأول، عام 1975.

36- محمد بن عزوز: الفساد الإداري الاقتصادي آثاره وآليات مكافحته – حالة الجزائر، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، جامعة مستغانم، الجزائر، العدد السابع، 2016.

38- محمد سعيد بسيوني: تأثير الفساد في الأداء الاقتصادي للحكومة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، العدد (511)، يوليو، 2013.

39- محمد فلاق، سميرة احلام حدو: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري " تجارب دولية"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسيبة بن بو على، الشلف، الجزائر، العدد (1)، 2015.

40- محمد ماهر: افشاء سر المهنة الطبية، مجلة القضاة، مصر، العدد التاسع، سبتمبر 1975.

41- محمد نصر محمد القطري: الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، العدد (508) يوليو، 2012.

42- نزار جازان، ساعود جمال ساعود: جدلية العلاقة بين الحكم الرشيد والتنمية المستدامة الجزائر نموذجًا، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد (37)، العدد(3)، 2015.

43- نهلة ابو العز: تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادي في أفريقيا، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، مصر، العدد (519)، يوليو، 2015.

44- نواف سالم كنعان: الفساد الإداري المالي " أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، العدد الثالث والثلاثون، يناير 2008.

45- نوبي محمد حسن عبد الرحيم: الحكم الراشد آليات مكافحة الفساد المالي والإداري بين المرجعية الإسلامية والفكر المعاصر، بحث مقدم لجائزة: مهاتير محمد: الحكم الراشد رؤية إسلامية، 2016.

46- هادى محمود: أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد (71)، 2008.

47- هاشم فوزي العبادي، ماجد هاشم عبود: الشفافية الاستراتيجية وانعكاسها في الحد من ممارسة الفساد الإداري- دراسة تحليلية لآراء عينة من الموظفين في ديوان محافظة كربلاء المقدسة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، المجلد الرابع عشر، العدد (2)، 2017.

رابعًا : المؤتمرات العلمية :

1- شريف كامل شاهين: حرية تداول المعلومات في مصر بين التشريع والتنفيذ، ورقة بحثية قدمت للمؤتمر الدولي بكلية الآداب – جامعة القاهرة – المنعقد خلال الفترة من 6 – 8 أبريل 2013.

2- عبد الله بن سعد الغامدي: دور النزاهة والشفافية في محاربة الفساد، بحث مقدم للمؤتمر العلمي المنعقد في كلية العلوم الاستراتيجية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، خلال الفترة من 7 – 9 /11/ 1435هـ الموافق 2 – 2014/9/4، متاح على شبكة الإنترنت على موقع:
www.repository.nauss.edu.sa.

3- علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية "أفكار للمناقشة"، بحث مقدم إلي المؤتمر الثالث للجمعية الجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، حول :المساءلة والشفافية المنعقد في العاصمة العمانية مسقط خلال المدة من 21- 22 مارس 2009.

خامسًا : أبحاث منشورة على شبكة الانترنت :

1- توبي مندل: حرية المعلومات مسح قانوني مقارن، بحث منشور على شبكة الإنترنت تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/6/6 على موقع:
https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-legal-framework-unesco-book-arabic-.pdf.

2- جيليان ديل: دليل المجتمع المدني لمناصرة اتفاقيات مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، منظمة الشفافية الدولية، متاح على شبكة الانترنت على موقع:
https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Documents.

3- سيد المدهون: الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عرض عام لأخر التطورات والمستجدات في الأردن ولبنان

والمغرب وتونس، تقرير منشور على شبكة الانترنت تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/6/6 على موقع:
http://documents.worldbank.org/curated/pt/202131467991020947/pdf/80668-WP PUBLIC.pdf

4- كارولين إرفين: إجراءات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أجل مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، بحث منشور في كتاب الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية، الصادر عن منظمة الشفافية العالمية، ابريل 1998، ص165، وما بعدها. متاح على الموقع الإلكتروني:
http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/266.pdf

5- محمود خليل: حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي: المفهوم، والاشكاليات، والأطر التشريعية، بحث منشور على شبكة الإنترنت على الموقع:
http://afteegypt.org/r2k/wp-content/uploads/2016/03/d8add8b1d98ad8a9-.pdf

6- ماجد بن سالم حميد الغامدي: النزاهة قيم وسلوك، شبكة الألوكة، 2017. متاح على شبكة الانترنت على موقع:
https://www.alukah.net/culture/0/132741/

سادسًا: تقارير المنظمات الدولية باللغة العربية:

1- تقرير الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) حول شفافية إعداد وتنفيذ الموازنة، على موقع المنظمة على شبكة الانترنت:
http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesArabic.pdf

2- التقرير الصادر من منظمة الأمم المتحدة حول استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الخاص بمصر، الدورة العاشرة، أبو ظبي 17، 18 ديسمبر 2019 البند الثاني من جدول الأعمال. متاح على الموقع الإلكتروني للمنظمة:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/17-18December2019/V1909993a.pdf.

3- التقرير الشهري الصادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، التابع لمجلس الوزراء المصري، السنة الخامسة، العدد (56)، اغسطس 2011، والمعنون بعنوان:" الحكومة المنفتحة مفهوم جديد نحو الحكم الرشيد"، متاح على الموقع الإلكتروني: www.Iasc.gov.eg

4- تقرير مجموعة البنك الدولي السنوي للنزاهة عن السنتين الماليتين 2005 – 2006، متاح على شبكة الانترنت على موقع:
http://documents1.worldbank.org/curated/ar/497531468156583433/pdf/394990ARABIC0INTAnnualReport0FY0506.pdf.

5- تقرير منشور على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي تحت عنوان:" الشفافية هي الحل الأمثل لتجنب الصدمات والاستثمار في النمو وتعزيز الثقة في الحكومات"، منشور بتاريخ 2020/4/9 على الموقع الإلكتروني:
https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2020/04/09/transparency-is-key-to-weathering-shocks-investing-in-growth-and-enhancing-trust-in-government.

6- تقرير البنك الدولي الصادر عام 31 مارس 2015 تحت عنوان: كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟
How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?
والمنشور في صحيفة وقائع التابعة للصندوق على موقعها الإلكتروني:
http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm.
https://www.imf.org/external/arabic/np/exr/facts/pdf/fiscala.pdf

سابعًا: مقالات صحفية منشورة على مواقع إخبارية:

1- سارة نور: مقالة بعنوان:" حرية تداول المعلومات 9 أعوام من المناقشات لإقرار استحقاق دستوري"، تاريخ 2019/9/11 على موقع أخبار مصر على شبكة الانترنت وتم الاطلاع عليها على رابط الموقع يوم الإثنين 2020/6/7:
https://m.masralarabia.n.

2- عبد الفتاح فرج: مقالة بعنوان: " قانون حرية تداول المعلومات في مصر مسودة غير شاملة وانتقادات"، جريدة الشرق الأوسط، العدد 14223، نشر

بتاريخ 2017/11/6، وتم الاطلاع عليها على الموقع الإلكتروني للجريدة الجريدة يوم الإثنين الموافق 2020/6/7:

https://aawsat.com/home/article/1074501.

3- عبد الله مصطفي: مقالة بعنوان: "أكثر من نصف أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي لا تلتزم بمكافحة الفساد عبر الحدود"، منشور يوم الجمعة 21 أغسطس 2015، جريدة الشرق الأوسط، القسم الاقتصادي، على الموقع الإلكتروني:

https://aawsat.com/home/article/434281

4- فاروق امام: خيانة السادات وبلاغ الفريق الشاذلي للنائب العام، نشر بتاريخ 2018/10/10 على موقع مجلة الوعي العربي على شبكة الإنترنت:

https://elw3yalarabi.org/elw3y/2018/10/10

5- مصطفى علي: مقالة بعنوان: " يصدر قريبا. مكرم يكشف موقف قانون تداول المعلومات"، بتاريخ 2019/9/11 على موقع مصراوي على شبكة الانترنت وتم الاطلاع عليها على رابط الموقع يوم الإثنين 2020/6/7:

https://www.masrawy.com/news/news_egypt.

6- محمود فهمي واحمد رجب، ننشر نص خطاب الشاذلي إلى النائب العام ضد السادات: الرئيس زيف التاريخ وأورد في كتابه "البحث عن الذات" أكثر من 50 كذبة، نشر بتاريخ 203/10/5 على موقع صدى البلد على شبكة الإنترنت:

https://www.elbalad.news/638679 .

قائمة المراجع الأجنبية :

أولا : مراجع باللغة الإنجليزية :

1- **Adam Candeub** :Transparency in the Administrative State، Michigan state university, college of law، Legal Studies Research Paper Series، Research Paper No. 12 – 05، 2013.

2- **Agnes Callamard**: Accountability, Transparency, and Freedom of Expression in Africa, social research Vol 77: No 4 : Winter 2010.

3- **Alina Mungiu-Pippidi**: The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe, Romanian Academic Society, and Hertic School of Governance, September 2010.available at: https://www.researchgate.net/publication/292009793_The_Experience_of_Civil_Society_as_an_Anticorruption_Actor_in_East_Central_Europ
4- **Angela Migally**: Freedom of Information Legislation: Best Practices for Egypt, The Egyptian American Rule of Law Association (EARLA), and p.3es.t. available at: https://www.transparency.org/files/content/activity/2012_EARLA_FOIL_EN.pdf.
5- **Anoeska Buijze**: The Six Faces of Transparency، This article is published in a peer-reviewed section of the Utrecht Law Review، 2013; this article is a summary of the author's dissertation, The Principle of Transparency in EU Law، Utrecht University, 2013, p.2. available at: http://www.utrechtlawreview.org/
6- **Armstrong Elia**: Integrity، Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends Regional and International Developments and emerging Issues .Economic social .affairs, edition 2005.
7- **CAROLYN BALL**: What Is Transparency?, University of Southern Maine, P U B L I C I N T E G R I T Y FALL 2009، September 2009.
8- **Eliska Drapalova:** Corruption and the crisis of democracy, the link between corruption and the weakening of democratic institutions, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, 6 March 2019, available at: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Corruption-and-Crisis-of-Democracy_2019.pdf.
9- **Florini Ann :** The End of Secrecy ، Foreign Policy، 57228،Summer 98، Issue 111 ، 2004.
10- **Frederick Stapenhurst & Anthony Staddon& Rasheed Draman and Louis M. Imbeau:** Parliamentary oversight and corruption in the Caribbean: comparing Trinidad & Tobago and Grenada، Commonwealth and Comparative Politics،

Journal Commonwealth & Comparative Politics Volume **56, 2018 – Issue 4**, available at:
https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14662043.2018.1444933.

11- **Gavin Woods**: THE ROLE OF PARLIAMENTARY OVERSIGHT IN ANTI-CORRUPTION, A presentation to an ACP – EU Joint Parliamentary Assembly meeting, EU Parliament, Brussels, 25 September 2015, available at:
https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/acp/dv/presentation_gavinwoods_/presentation_gavinwoods_en.pdf.

12- **Heather Marquette**: Corruption, Religion and Moral Development, International Development Department, School of Government and Society, University of Birmingham, January 2010,. available at:
https://www.researchgate.net/publication/279667581_Corruption_religion_and_moral_development/citation/download.

13- **Ida Koivisto:** The Anatomy of Transparency: The Concept and its Multifarious Implications، EUI Working Paper MWP 2016/09، European University Institute، Printed in Italy، 2016، available at:
https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41166/MWP_2016_09.pdf?sequence=1.

14- **Johan Lidberg**: A Watchdog of Transparency in Practice, The International Freedom of Information Index , Nordicom Review 30 (2009).

15- **Kerman Branch:** Administrative corruption: Ways of tackling the problem, European Online Journal of Natural and Social Sciences 2013; vol.2, No.3 (s), available at: www.european-science.com.

16- **Khaled Alserhan**: Administrative Transparency in Public Secondary Schools in Jordan، European Scientific Journal May 2016 edition vol.12، No.13 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e – ISSN 1857- 7431. available at:
https://www.researchgate.net/publication/305810006_Administrative_Transparency_in_Public_Secondary_Schools_in_Jordan/citation/download.

17- **Koppal، Tanuja**: Demands for Transparency، Genomic and Phonemics، edition 2004.
18- **Leila Shadabi** : The Impact of Religion on Corruption, The Journal of Business Inquiry , VOL. 12, 2013, available at: http:www.uvu.edu/woodbury/jbi/articles.
19- **Oliver. w. Richard:** What is Transparency? Publisher: McGraw-Hill; 1 edition (February 27, 2004).New York.
20- **Nagla Rizk & Khaled Fahmy and Lina Attallah**: Freedom of Information Bill February 2012, Support for Information Technology ,Egyptian Initiative for Personal Rights , Association for Freedom of Thought and Expression,p .1 est. available at:
https://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/ngos_draft_law freedom of information_march2012_english.pdf.pdf.
21- **Madhu Prabakaran:** WHAT IS GOOD GOVERNANCE? Article in SSRN Electronic Journal, February 2011, Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=1766267.
22- **Maha El Aswad:** Right to Information and National Security in Egypt, Freedom of thought and Expression law firm (afte), March 2016, p.12 est. available at: https://afteegypt.org/en.
23- **Mazen J. Al Shobaki& Samy S. Abu Naser& Tarek M. Ammar**: The Degree of Administrative Transparency in the Palestinian، Department of Information Technology,Faculty of Engineering and Information Technology, Al-Azhar University, Gaza, Palestine،Higher Educational Institutions، International Journal of Engineering and Information Systems (IJEAIS), Vol. 1 Issue 2، April. Available at: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01509031/document.
24- **Merilee Grindle:** Good Governance: The Inflation of an Idea, Harvard University, and May 2008, available at:
https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4448993/Grindle_GoodGovernance.pdf?sequence=1.
25- **Mohammad Al-Mahayreh & Mohamohd A., Abedel-qader:** Identifying the Impact of Administrative Transparency on the Administrative Corruption: A study on the Employees of Grand Amman Municipality, Isra University ,Amman، Jordan ،Advances in Management & Applied Economics، vol. 5, no.2، 2015. available at:

https://pdfs.semanticscholar.org/8399/80c25a11c6680c52fd820073b431ff50f38.pdf.

26- **Mukelani Dimba &Richard Calland** :FREEDOM OF INFORMATION LAW IN SOUTH AFRICA, P.3.available at: https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/southafrica/Calland%20&%20Dimba%20-%20FOI%20Country%20Study.pdf

27- **Rawlins ،B. L:** Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency. Journal of Public Relations Research, Vol. 21 ، 2009.

28- **Rawlins ،Brad**: Measuring the relationship between organization Transparency and EmployeeTrust.PulicRelationsJournal.Vol.2،No.2،2008.

29- **Rachel M. Gisselquist** : Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy, This working paper has been prepared within the UNU-WIDER project 'Foreign Aid: Research and Communication, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), March 2012.

30- **Robert G. Vaughn** :Transparency in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law، American University Washington College of Law, Article 3, Volume 26, Issue 4، 2011.

31- **Sarah Ramdan & Mostafa Shawqi and Mahmoud Nagey:** "Speech under siege".. from street to internet Annual Report on the State of Freedom of Expression in Egypt for 2019, Association Freedom of Thought and Expression,. available at: https://afteegypt.org/wp-content/uploads/2020/02/Annual-Report-2019.pdf.

32- **Staffan Andersson and Paul M. Heywood**: Corruption and Democratic Stability: on the Unintended Consequences of International Anti-Corruption Campaigns Paper prepared for ECPR Joint Sessions ،Nicosia 25-29April, 2006.available at: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/25a9a4d7-9618-44fb-898a-01f418d8f265.pdf

33- **Susan I. Liem**: Constituents of Transparency in Public Administration with Reference to Empirical Findings from Estonia، PhD thesis ،Graduate School of Business Administration،Economics، Law and Social Sciences (HSG)، of the University of St. Gallen, Germany، 2007، Available at: https://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/3350/$FILE/dis3350.pdf

34- **Wasil Schauseil:** Media and anti-corruption, Jackson, U4 Anti-corruption Resource Centre, 13 May 2019, available at: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/media-and corruption_2019.pdf

35- **Vgorhoof .p**: European Media Law Collection Publishing Belgium، (2001).

36- **Vincent Mabillard**: Freedom of Information Laws: Evolution of the Number of Requests in 11 Jurisdictions, Swiss Graduate School of Public Administration University of Lausanne, Switzerland September 2016,

ثانيًا : مراجع باللغة الفرنسية :

1- **Andre ،de Laubadere:** Traite elemantaire de droit adminstratif L.G.D.J. Paris ،edition 1953.

2- **Andreas GALSTER:** Transparence et gouvernement ouvert Exposé des motifs، documents et des publications (SPDP)، Conseil de l'Europe، Éthique publique، Transparence et، gouvernement ouvert، Congrès des pouvoirs locaux et régionaux، du Conseil de l'Europe، Conseil de l'Europe، décembre 2018،p.7est. Available at: https://rm.coe.int/booklet-a6-transparence-coll-ethique-publique-fr/1680907905.

3- **Bruno Daugeron**: La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept Dans Revue française d'administration publique 2011/1-2 (n° 137-138).

4- **Lemasurier J.Vers** :une démocratie administrative: Du refus d´informer au droit d´être informé, RDP, 1980.

5- **Marcel Piquemal** : Le Fonctionnaire Droit et garanties ، edition Berger ، L´evrault،paris،1973.

6- **Marie-Dominique Flouzat-Auba** :Droits des malades mode d'emploi (Français) ،5 octobre 2005 ،Traduire ،Sami-Paul Tawil.

7- **Michel prieur:** Droit de l'environment4ed dalloz،2001.
8- **Roland Drago**، Cours de science administrative : Rédigé d'après les notes, 1968-1969.
9- **Sylvie WELSCHE** :Responsabilité du médecin, LITEC,Paris, 2003.

ثالثًا : تقارير منظمات غير حكومية باللغة الإنجليزية :

1- **Andreas GALSTER:** Un gouvernement ouvert، Schéma de rapport، Commission de la gouvernance، 4 avril 2017، CG/GOV05(2017)02, Available at: https://rm.coe.int/168070b137.

2- Report: **M.r .Christos Pourgourides** ،Cyprus ،Group of the European People's Part ،Committee on Legal Affairs and Human Rights ،Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets ،Doc. 11031 ،25 September 2006. Available at: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9149&lang=EN#1.
3- ESCWA (2014). Arab governance report: governance challenges in countries undergoing transition. Beirut ،p.p15.16. Available at:https://www.unescwa.org/publications/arab-governance-report-2014.
HM Government (2009)،"Putting the frontline first .smarter government" .available at: http://www.humg.gov.uk/media/52788/smarter.government.final.pdf.
4- ESCWA (2018). Arab governance report: Open government in the Arab region, p.p16.17. Available at:https://www.unescwa.org/publications/arab-governance-report-2018.
5- OECD :Corruptio-Glossary of international criminal standards, .available at:www.oecd.org
Report of the Special Rapporteur، Promotion and protection of the right to freedom of opinion and .expression، UN Doc. E/CN.4/1998/40، 28 January 1998، para. 14.
Right of Know، article.19، university of Pennsylvania a press، 1995

6- **Report of the Commission** on Protecting and Reducing Government printing office، Washington، 1997.available at: http://www.biblioteapleyades.net.
7- **Report of the Special Rapporteur**، Promotion and protection of the right to freedom of opinion and .expression، UN Doc. E/CN.4/1998/40، 28 January 1998، para. 1.
8- **Right of Know**، article.19، university of Pennsylvania a press، 1995.
9- **Transparency and Open Government** :Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies،SUBJECT: Transparency and Open Government:available at: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.
Transparency International, the Anti-corruption plain Language Guide, 2009, p.14. .available at: www. transparency.org.
10- **The Guide to Freedom of Information**, Information Commissioner's, office (ICO) 14 August 2017.available at: https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-freedom-of-information-4-9.pdf.
11- World Bank: Helping Countries Combat corruption .available at: www.worldbank.org.

12- The White House: Open Government Initiative ،http://www.whitehouse.gov.open.
The liberal open government Initiative. "open government Canadians" ،available at:http://www.liberal.ca/files/pdf/lpc.open.gov.pdf;http://www.open.gc.ca/indexena.aap

رابعًا: مقالات باللغة الإنجليزية:

1- Egypt's right to information law: Article published in dailynewss Egypt, entitled, June 26, 2013, available at: https://wwww.dailynewssegypt.com/2013/06/26/egypts-right-to-information-law.
2- **Lina Attalah:** Egypt's first freedom of information law in the works, June 26, 2011, article, available at: https://egyptindependent.com/egypts-first-freedom-information-law-works.

3- **Memorandum to the Justice** Select Committee, Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act2000, December 2011. available at:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf.

فهرس الكتاب

تم بحمد الله وتوفيقه

الشفافية الإدارية والحفاظ على الأسرار الإدارية – الإطار الموضوعي للشفافية الإدارية – أنواع الشفافية الإدارية ومستوياتها وعناصرها ومجالاتها – مميزات الشفافية الإدارية، وسلبياتها، ومتطلباتها، ومعوقاتها – أحكام القضاء والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية – الإطار الموضوعي للسر الوظيفي – نطاق تجريم إفشاء السر الوظيفي – أنواع السر الوظيفي – أسرار الأفراد "الأشخاص الطبيعية" – أسرار الهيئات الإدارية " الأشخاص المعنوية" – أسرار الدفاع عن الدولة – أركان جريمة إفشاء السر الوظيفي – التطبيقات القضائية للسر الوظيفي – العلاقة بين الشفافية الإدارية والأسرار الوظيفية – الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد في ضوء المواثيق الدولية وأحكام القضاء – الإطار الموضوعي للفساد الإداري – خصائص ومظاهر ومقاييس الفساد الإداري – تقسيمات الفساد الإداري ونظرياته الفقهية – أسباب الفساد الإداري وآثاره – الجهود الدولية للترسيخ للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.

المركز القومي للإصدارات القانونية
للنشر والتوزيع
المركز القومي للإصدارات القانونية
165 ش محمد فريد - وسط البلد - القاهرة
Mob.: 01115555760 - 01002551696 - 01224900337
Tel.: 002/02/23957807 Fax: 002/02/23957807
E-mail: law_book2003@yahoo.com / waliedbook@gmail.com
www.publicationslaw.com
PUBLICATION LAW CENTER
صدر في مصر
ISBN 978-977-85780-0-3
9 789778 578003

الشفافية الإدارية والحفاظ على الأسرار الإدارية   الإطار الموضوعي للشفافية الإدارية – أنواع الشفافية الإدارية ومستوياتها وعناصرها ومجالاتها – مميزات الشفافية الإدارية، وسلبياتها، ومتطلباتها، ومعوقاتها – أحكام القضاء والتكريس لمبدأ لشفافية الإدارية - الإطار الموضوعي للسر الوظيفي – نطاق تجريم إفشاء السر الوظيفي – أنواع السر الوظيفي – أسرار الأفراد "الأشخاص الطبيعية" - أسرار الهيئات الإدارية " الأشخاص المعنوية" - أسرار الدفاع عن الدولة -أركان جريمة إفشاء السر الوظيفي – التطبيقات القضائية للسر الوظيفي - العلاقة بين الشفافية الإدارية والأسرار الوظيفية – الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد في ضوء المواثيق الدولية وأحكام القضاء - الإطار الموضوعي للفساد الإداري - خصائص ومظاهر ومقاييس الفساد الإداري - تقسيمات الفساد الإداري ونظرياته الفقهية - أسباب الفساد الإداري وآثاره – الجهود الدولية للترسيخ للشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.

للنشر والتوزيع

المركز القومي للإصدارات القانونية
165 ش محمد فريد - وسط البلد - القاهرة

Mob.: 01115555760 - 01002551696 - 01224900337
Tel.: 002/02/23957807   Fax: 002/02/23957807
E-mail: law_book2003@yahoo.com / waliedbook@gmail.com
www.publicationslaw.com
PUBLICATION LAW CENTER

صدر في مصر

ISBN 978-977-85780-0-3
9 789778 578003 >